

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 20 | 2009

Ennakkovalvonnan keinovalikoiman keventämisenäkymiä

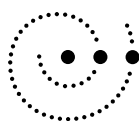
Erkki J. Hollo

Ennakkovalvonnan keinovalikoiman keventämisnäkymiä

Erkki J. Hollo

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 20 | 2009

Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3533-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Toimeksiannon mukaan tutkijan tehtävänä on, ottaen tarvittavassa määrin huomioon ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamista selvittäneen ns. keventämisprojektin ehdotukset (Ympäristöministerön raportti 6/2008) ja sen perusteena olleen Ari Ekroosin selvitysmiestyön, selvittää mahdollisuudet, millä edellytyksillä ja min-kälaisilla reunaehdoilla ympäristölupien lupakynnystä voitaisiin nostaa *laajemmin kuin keventämisprojekti on esittänyt*. Lisäksi tutkijan tulee selvittää, missä määrin on oikeudellista tarvetta korvata lupamenettelyä keventämisprojektin ehdotusten lisäksi joillakin muilla menettelyillä, jos luvanvaraisuus poistetaan eräiltä nykyisin luvanvaraisilta toiminnoilta. Lisäksi tutkijan tulee ehdotustaan tehdessään ottaa huomioon ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamista selvittäneen ns. menettelyt-projektin ehdotukset (Ympäristöministerön raportti 8/2008).

Tarkastelussa ei ole otettu huomioon helmikuun 2009 jälkeen lainvalmistelussa tehtyjä ehdotuksia.

Selvitys sisältää toimeksiannon perusteella laaditut ehdotukset perusteluineen ja tiivistelmineen. Selvitykseen sisältyy liitteenä oikeusnotaari Timo-Ville Niemisen laatima selvitys Ruotsin ympäristölupa-asioiden käsittelystä.

Helsingissä maaliskuussa 2009

Erkki J. Hollo

SISÄLLYS

Ympäristöministerölle	3
I Johdanto	7
1.1 Toimeksiannon analyysi	7
1.2 Selvityksen suorittaminen	8
1.3 Aiemmat selvitykset	8
2 Lupajärjestelmän vaatimusten analyysi	10
2.1 Luvantarvejärjestelmän dynaamisuusvaje	10
2.2 Mitä tarkoittaa "lupa"?	11
2.2.1 Luvan asema	11
2.2.2 Luvan sisältö	12
2.3 Ympäristövaikutuslupa Suomen oikeudessa	13
2.4 Sääntelyn päällekkäisyysnäkökulma	15
3 Näkökulmia Ruotsin ja Saksan ennakkovalvonnan keventämistä koskeviin ratkaisuihin	17
3.1 Ruotsin keventämissuunnitelmista	17
3.2 Saksan keventämisjärjestely	18
4 Ehdotusten perustelut	20
4.1 Yleiset premissit	20
4.2 Normiohjauksen kehittäminen	21
4.2.1 Yleistä normiohjauksen asemasta ja rajoitteista	21
4.2.2 Asetusdelegointi	22
4.2.3 Luvan sisällöllinen keventäminen normiohjauksella	23
4.3 Erityisperusteisten luvantarvetilanteiden hallinta	24
4.4 Standardoivat yleisvelvoittavat normit	25
4.5 Luvantarvekynnyksen nostaminen normiohjauksella ja suhde lupamenettelyn keventämiseen	26
4.6 Keventämisen reunaehdoista	28
4.7 Ratkaisukokoonpanot ja keventäminen	29
4.8 Oikeussuojasääntö	29
4.9 Toiminnanharjoittajan omaehtoisen tarkkailun hyväksyminen	30
5 Keventämisehdotus	31
5.1 Ennakkovalvonnan keventämistavoite	31
5.2 Keventämisen muodot	32
5.3 Peruslupa ja muutoslupa	32
5.4 Ympäristöluvanvaraisten hankkeiden rakennetarkistus	33
5.4.1 Yleistä keinoista	33
5.4.2 Rakennemuutusehdotus	34
5.5 Hankkeiden muutokset ja laajennukset	39
5.6 Ryhmäluvanhakuvelvollisuus	39

5.7	Normiohjauksen syventäminen luvantarvemäärityksessä.....	40
5.8	Vesitaloushankkeista.....	40
5.9	Yhteiskäsittelystä pääsääntö	41
5.10	Tarkkailun ja valvonnan painopisteen keventäminen	41
	5.10.1 Tarkkailuvelvoitteet ilmoitusmenettelyssä.....	41
	5.10.2 Omavalvontaan hyväksyminen	41
5.11	Muita ehdotuksia.....	42
6	Tiivistelmä ja yhdistelmä ehdotetuista lisäkevennyksistä.....	46
	 Liite 1 Ruotsin ympäristö- ja vesilupaviranomaiset – nykyjärjestelmä.....	55
	 Kuvailulehdet	62
	Presentationsblad	63
	Documentation page.....	64

1 Johdanto

1.1

Toimeksiannon analyysi

Kuten aiemmissa vastaavissa viitatuissa selvityksissä on käytäntöä selvittämällä ja resurssien käyttöä tarkastelemalla osoitettu, ympäristönsuojelun ennakkovalvonnan kustannustehokkuutta valtionhallinnossa olisi tarpeen parantaa. Toimeksiantoon sisältyy kaksi erillistä kokonaisuutta, (1) yhtäältä ympäristölupakynnyksen nostaminen eli luvantarpeen vähentäminen, (2) toisaalta lupamenettelyn korvaaminen muilla, ns. keveämmillä valvontakeinoilla. Kysymykset liittyvät toisiinsa, tavallaan ne myös ovat toisistaan erillisiä. Asiayhteyteen liittyy kolmanneksi vielä kysymys siitä, voidaanko itse lupamenettelyä, erityisesti pääsääntöisiä ratkaisijaviranomaisen kokoonpanovaatimuksia, lieventää kustannustehokkuuden parantamiseksi menettelyn oikeusturvavaatimuksista kuitenkin tinkimättä. Kysymys on tässä suhteessa lupamenettelyn sisällöllisestä tarkastelusta sen suhteen, kuinka paljon hankesidonnaisin kriteerein voidaan tinkiä täydellisen menettelyn kaikkien vaiheiden suorittamisesta. *Tätä on tarkasteltu aiemmassa ehdotuksessa uudeksi valtion lupaviranomaiseksi.*

Kysymys kulloinkin toimivaltaisesta viranomaisesta jää tarkastelun ulkopuolelle. Kun valtion ympäristöhallintoviranomaisjärjestelmä samanaikaisesti on uudistuksen kohteena, ei ole aihetta eikä edellytyksiäkään tarkastella tarvetta valtion ja kunnan viranomaisten työnjaon muuttamiseen omaksuttaessa peruslupajärjestelmän rinnalle muunlaisia valvonnan keinoja. Sitä vastoin on todennäköistä, että jos luvanhakuvelvollisuutta kevennetään ja ilmoitusvelvollisuuden käyttöalaa laajennetaan, paikallisten valvontaviranomaisten tehtäväkenttä jossain määrin muuttuu. Toisaalta tämä ei välttämättä merkitse kuntatasolla hallinnollisen rasituksen lisääntymistä, jos samanaikaisesti otetaan käyttöön sähköisiä ja muita tietopankki- ja rekisterijärjestelmiä sekä lisätään toiminnanharjoittajien omavalvontavastuuta.

Periaatteellinen kysymys on se, missä määrin ympäristönsuojelun julkisvalvontaa on tarkoituksenmukaista siirtää ennakkovalvonnasta jälkivalvonnan puolelle. Keskeiseksi muodostuu tällöin sen arvioiminen, missä vaiheessa ja millaisilla ympäristötiedollisilla edellytyksillä toiminta saadaan aloittaa: riittääkö se että viranomaiselle on etukäteen toimitettu vaadittavaa tietosisältöä vai vaaditaanko ennen toiminnan aloittamista myös viranomaisen hyväksyvä ratkaisu. ”Keventämisen” filosofiassa haetaan eräänlaista keskitietä, jolla hallinnollisen rasituksen keventyessä kuitenkin varmistetaan, että ympäristövaikutuksista on käytettävissä asianmukainen selvityspohja. Kysymys on silloin lähinnä siitä, missä oloissa hankkeen luonne vaatii asianosaisten puhevallan käyttöä asian ratkaisemisessa, mikä yleensä merkitsee siirtymistä muodollisen lupamenettelyn puolelle.

Selvityksen suorittaminen

Selvitystyö on luonteeltaan sikäli periaatteellinen, että tarvittava empiirinen aineisto on tullut muissa yhteyksissä katetuksi tavalla, jota käytettävissä olevassa lyhyessä ajassa ei ole mahdollista ryhtyä täydentämään tai sen tuloksia arvioimaan uudelleen. Kyseiset tilastolliset ja muut tietosisällöt ovat toimineet osoituksena lupajärjestelmän muutoksen tarpeellisuudesta suhteessa valtion tulosohtavaustavoitteisiin siten kuin alussa viitatuissa raporteissa on esitetty. *Tässä selvityksessä ei ole tarkoitus perustella luvantarvejärjestelmän muutoksen tarpeita tilastollisin tai taloudellisin argumentein, vaan lähestyä asiaa oikeudellis-hallinnolliselta kannalta oletuksin, että "keventämisen" tarve on olemassa ja että mahdollisuuksia tähän olisi laajemmin kuin mitä alussa mainituissa raporteissa on esitetty.*

Selvityksen tavoite on toisaalta siinä mielessä rajoitteellinen, että ehdotukset on toimeksiannon mukaan tehtävä puuttumatta muutoin ympäristöoikeudellisten lupajärjestelmien laajaan kokonaisuuteen, missä myös voisi olla tehokkuusnäkökulmasta koordinoimisen tarvetta. Monet ympäristö- ja vesilupa-asioissa käsiteltävät hankkeet ovat luvanvaraisia usean muunkin lainsäädäntösektorin perusteella. Siellä lupajärjestelmät ja ennakkovalvonnan muodot säilyisivät selvitystyössä toistaiseksi ennallaan. Tällöin kysymys on usein kunnallisen viranomaisen päätösvaltaan kuuluvista asioista (rakennus- ja maa-ainesluvut), joiden tarkastelu suhteessa valtion lupaviranomais-toimintaan on aikanaan syytä arvioida erikseen.

Aiemmat selvitykset

Toimeksiannon mukaisesti selvitettäväksi tulee, voidaanko kaavailla muita kuin alussa mainituissa selvityksissä esitettyjä ennakkovalvonnan keventämisehdotuksia. Niissä olevia ehdotuksia on siksi syytä pääpiirteittäin tarkastella. Hallinnollisesti käytettävissä oleva keinovalikoima pitkälti on rajallinen käsittäen

- luvantarvekynnyksen muutokset,
- lupamenettelyn sisällöllisen keventämisen,
- normiohjauksen sekä
- mahdolliset "uudet" hallinnolliset ennakkovalvonnan keinot.

1. Ympäristöministerön raportti 6/2008 Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen. Keventämisprojektin (I) loppuraportti

Lupajärjestelmän keventämistä ja yksinkertaistamista selvittäneen projektin lähtökohtana on ollut, että nykyistä lupakäsittelyä voidaan tehostaa ja yksinkertaistaa siten, että ympäristönsuojelun taso paranee. Lupakäsittelyn tehostamisella ei oleteta heikennettävän osallistumisoikeuksia eikä oikeusturvaa. Projekti on päätynyt esittämään lupajärjestelmän keventämiseksi useita eri keinoja. Esityksissä painottuu kuitenkin *normiohjauksen* merkitys. Normiohjaus luo edellytykset lupamenettelyä kevyempien muiden viranomaismenettelyjen käyttöönotolle. Se on myös omiaan yhtenäistämään ja tehostamaan ennako- ja jälkivalvontaa. Toimialakohtaisten normien vaatimustason tulisi tällöin edustaa hyvää ympäristönsuojelun tasoa. Normissa määriteltäisiin pääosin sama ympäristönsuojelun taso koko toimialalle, riippumatta siitä, missä menettelyssä toimintaa käsiteltäisiin.

Projekti esittää edelleen, että nykyisten lupa- ja rekisteröintimenettelyjen (tietojärjestelmään merkitseminen) lisäksi selvitettäisiin mahdollisuus ottaa käyttöön uusi *hyväksymismenettely*, joka olisi lupamenettelyä yksinkertaisempi, mutta sisältäisi

kuitenkin osallistumis- ja kuulemisjärjestelmän sekä asiassa tehtävän hallintopäätöksen. Ehdotuksen mukaan pienistä energiantuotantoyksiköistä ja nestemäisten polttoaineiden jakeluasemista suurin osa toiminnoista siirtyisi *rekisteröintimenettelyyn*. Lisäksi esitetään, että laaditaan valmiiksi murskausasemia ja kivenlouhimoita sekä asfalttiasemia koskevat asetukset ja selvitetään mahdollisuudet soveltaa normiohjausta myös eräisiin muihin pienehköihin toimintoihin.

Lupakynnystä esitetään tarkistettavaksi niin tulkintavaikeuksien vähentämiseksi kuin lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Projekti esittää myös vähäisiä tarkistuksia valtion ja kuntien toimivaltajakoon. Ympäristöhallinnon tilastojen mukaan tulevaisuudessa valtaosa lupaviranomaisissa vireille tulevista hakemuksista koskee olemassa olevien lupien ympäristönsuojelulain (86/2000, YSL) mukaista tarkistamista tai muuttamista. Tämän takia on tärkeää, että tarkistaminen suoritetaan hallinnollisesti tehokkaasti ja tarvittaessa vain jatketaan luvan voimassaoloaikaa.

2. Ympäristöministerön raportti 8/2008 Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen. Menettelyt-projektin (III) loppuraportti

Projekti ehdottaa, että ympäristöluvan hakemista, käsittelyä ja päätöksen antamista koskevien menettelyjen kehittämisellä ja tätä tukevan uuden sähköisen järjestelmän käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä parannuksia nykyiseen osin epäyhtenäiseen lupakäsittelykäytäntöön verrattuna. Parannusten seurauksena muun muassa ympäristölupapäätösten muoto yhtenäistyy, hakemusten käsittely nopeutuu, asianosaisten tiedonsaanti paranee ja lupaprosessin kokonaisvaltainen hallinta tehostuu. Järjestelmä mahdollistaa myös toimialakohtaisesti asetettujen ympäristönsuojelun tavoitteiden saattamisen kaikkien toimijoiden tietoon sekä lupaviranomaisen henkilöstöhallinnon kehittämisen.

Keskeisenä tekijänä järjestelmässä olisi erityisesti luvan hakijalle ja asian valmistelijalle suunnattu niin sanottu *ratkaisupankki-tietokanta*, joka sisältää toimialakohtaisia lupamääräyksiä, niiden perusteluja, lainsäädäntöä sekä valitustuomioistuinten päätöksiä. Ratkaisupankin avulla myös lupaviranomaisen johto voi seurata lupien sisältöä ja asettaa niille tavoitteita.

Vaikka lupamenettelyä tukevaa sähköistä järjestelmää esitetään ensimmäisessä vaiheessa kehitettäväksi ainoastaan valtion ympäristölupaviranomaisen työkaluksi, tulee siitä edelleen kehittää valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisille yksi yhteinen järjestelmä, jota ylläpidetään ja josta haetaan tietoa valtion ja kuntien omilla tietojärjestelmillä.

2 Lupajärjestelmän vaatimusten analyysi

2.1

Luvantarvejärjestelmän dynaamisuusvaje

Suomessa lupajärjestelmä on perinteisesti merkinnyt hallinnon kannalta räsitystä, koska yhtäältä eri lakien mukainen luvantarve on päällekkäistä ja limittäistä, toisaalta samankin lupajärjestelmän piiriin kuuluvia asioita saatetaan käsitellä eri viranomaisissa. Kun ympäristölupajärjestelmä vuonna 2000 muodostui nykyiselle pohjalle, siitä tuli selkeä lisä aiempiin lupajärjestelmiin ilman että mitään muita lupia sillä olisi, lukuun ottamatta eräiltä osin vesilain (264/61, VL) mukaisia lupia, korvattu tai saatettu samanaikaiseen käsittelyyn. Tässä suhteessa esimerkiksi Saksassa noudatettavan ns. *keskittämisaikutuksen* (Konzentrationswirkung) merkitys on Suomen järjestelmässä lähes olematon. Jos tarkasteltaisiin sitä, kuinka paljon viranomaisen tai eri viranomaisten lupaperusteisia resursseja kuluu yhden hankkeen ennakkovalvonnalliseen käsittelyyn Suomessa, tällainen tulos eräisiin muihin maihin verrattuna saattaisi osoittaa järjestelmämme olevan kustannustehokkuudeltaan varsin vähäisessä määrin kilpailukykyinen.

Toisaalta eri tarpeita palvelevat lupajärjestelmät toimivat toistensa varmistimina ja kokonaisuus saattaa olla ympäristövalvonnan kannalta mielekäs. Mainittua yleisen lupajärjestelmien epäsuhdasta aiheutuvaa eräänlaista epäkohtaa ei korvaa yksittäisen lain mukaisen luvantarpeen keventäminen, vaan olisi pyrittävä karsimaan samojen kysymyksenasettelujen yksityiskohtaista tutkimista rinnakkaisissa menettelyissä. Lupaviranomaiskentän yhtenäistäminen tai ainakin viranomaistoimintojen koordinoiminen voisi tässä suhteessa olla eräs yleinen rationalisointitavoite.¹

Keventämistarkasteluun liittyy myös kysymys toiminnanharjoittajien kustannusräsituksen keventämisestä menettelyllisin keinoin. Nykyinen järjestelmä toimii Suomessa toimintoille asetettavien vaatimusten ennustettavuuden kannalta raskaasti, minkä lisäksi tapauskohtaiset lupaehdot aiheuttavat paitsi yllättäviä lisäselvitysvaatimuksia myös tarpeen poiketa alkuperäisestä suunnitelmasta. Tätä kysymystä on tarkasteltu aiemmissa selvityksissä. Keskeisessä asemassa on vaatimusten ja menettelytapojen tietynlainen *standardointi*. Tämä ei välttämättä ole mahdollista yleisesti, vaan joudutaan etenemään toimintasektorikohtaisesti tai ympäristöolot tapauskohtaisesti huomioon ottaen. Normiohjaus sopii tässä tehtävässä hallinnollisten menettelytapojen joustavoittamiseen.

On kuitenkin ilmeistä, että julkishallinnon menettelyjen raskaus on yhteydessä toiminnanharjoittajien hakija-aseman tietynlaiseen epävarmuuteen. Jos hakemus ei ole asianmukainen tai selvitykset eivät tyydytä viranomaista, tästä aiheutuu menettelyn viivästyistä ja erilaisten resurssien hukkakäyttöä. Tässä suhteessa myös

¹ Saksan BImSchG 13 §:n mukaan lain nojalla annettu "ympäristölupa" (Genehmigung) korvaa kaikki muut hanketta varten tarvittavat julkisoikeudelliset luvat paitsi kaavamääräyksen, kaivosteollisen luvan, ydinlaitoslun ja vesioikeudelliset luvat.

lupakäsittelyä edeltävän hakemuksen valmisteluvaiheen tarkastelu on resurssinäkökulmasta mielekäs ja tarpeellinen. Olisi päästävä siihen, että jos hanke on luvanvarainen, viranomaisen pöydälle tuleva aineisto on sellainen, että se mahdollisuuksien mukaan sellaisenaan on käyttökelpoinen menettelyn käynnistämiseksi. Ellei näin ole, saattaisi olla taloudellisempaa jättää asian käsittely sikseen kuin varata hakijalle yhä uudestaan tilaisuus aineiston täydentämiseen.

2.2

Mitä tarkoittaa ”lupa”?

2.2.1

Luvan asema

Kansallisesti ne lupajärjestelmät, joista nykyinen ympäristölupa muodostuu, ovat olleet hallintomenettelyn kannalta varsin erilaisia. Terveysturvallisuuden ratkaisu, josta sittemmin kehittyi ”sijoituslupa”, oli määritelty aikoinaan ”hyväksynnäksi”. ”Ilmaluvaksi” kutsuttu päätös oli alkuaan ilmoitukseen annettava päätös ja ”jätelupa” perustui aiempaan jätehuoltosuunnitelmaan. Naapurusoikeudellinen ”immissiolupa” puolestaan oli perusteiltaan rakennuslupaan rinnastettava toiminnan sijoittamista merkitsevä viranomaisratkaisu. ”Lupapäätöksen” luonteen kaikki nämä erityyppiset päätökset saivat, kun ne 1990-luvun alussa koottiin samassa ympäristölupamenettelyssä, joskin erilaisen aineellisen lainsäädännön perusteella annettavaksi ”ympäristöluvaksi” (ympäristölupamenettelylaki 735/1991). Vesilain alaan kuulunut pilaamislupajärjestelmä jäi ennalleen eli ympäristölupajärjestelmän ulkopuolelle sekä menettelyllisesti että aineellisoikeudellisesti.

Tuolloin, ennen siirtymistä 1990-luvun puolivälissä Euroopan yhteisön sääntelyn piiriin, näyttää ajatellun, että tuo järjestelmä olisi voinut muodostua pysyväksi ja kestäväksi ratkaisuksi sisältämänsä konsentraatiovaikutuksen vuoksi. Viranomaisena oli tuolloin ympäristöluvan osalta lääninhallitus, kunnes ympäristöhallinto perustettiin vuonna 1995. Silloin alueellisista ympäristökeskuksista tuli yksinomaisia valtion ympäristölupaviranomaisia vesioikeuksien toimiessa edelleen vesilupaviranomaisina. Koska taustalakien mukaan sekä lääninhallitus että kunnan viranomainen saattoivat, eri laitosten osalta eri tavoin, olla lupaviranomaisia, ympäristölupamenettelylaki ei näihin järjestelyihin muutoin puuttunut kuin että ympäristökeskuksille tullut toimivalta määriteltiin laitosluettelon avulla (asetus 772/1992). Tämä luettelo on ollut esikuvana siirryttäessä sittemmin vuonna 2000 nykyiseen kahden valtion lupaviranomaisen järjestelmään. Käytännössä tämä merkitsi vesioikeuksien muuttumista ympäristölupavirastoiksi.

Ympäristönsuojelulain myötä ympäristöluvan tarve tuli määräytymään ympäristön pilaamiskäsitteen eikä enää sektorilakien erilaisten määritysten pohjalta. Ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että ympäristön pilaantumista aiheuttavat laitokset ovat luvan tarpeessa kuitenkin niin, että tällaiset laitokset tunnistetaan asetuksen laitosluettelossa (1 §). Lain ja asetuksen sanamuodon välillä voidaan katsoa olevan sikäli ristiriitaa, että yhtäältä kaikki luetellut laitokset eivät välttämättä aiheuta pilaantumista, toisaalta taas saattaa olla muitakin pilaantumista aiheuttavia toimintoja kuin luetellut laitokset. Aiemmasta sääntelystä poiketen on kuitenkin katsottu, että laitosluettelo on tyhjentävä, joten lupaa ei voitaisi asetuksen perusteella vaatia muilta kuin eksplisiittisesti mainituilta laitoksilta ja tietyt kokokriteerit täyttäviltä toiminnoilta. Tämä saattaa toisaalta olla yksittäistapauksessa ongelmallista, koska jos luvanvaraisuus määritetään aika- tai suuruuskriteerin mukaan, luvantarve saattaa olla kierrettävissä pilkkomalla toiminta sellaisiin osiin tai

vaiheisiin, etteivät osat erikseen otettuina synnytä luvantarvetta. Tähän ongelmaan toki saatetaan päästä käsiksi laintulkinnalla, kuten tiettävästi jälkivalvonnassa on tapahtunutkin (*toimintakokonaisuus*).

Kun lähtökohtana ympäristölupasääntelyssä on asetuksen laitosluettelo, *ei ole oikeudellista ongelmaa siinä, että asetuksen laitosluettelo muutetaan suppeammaksi joko poistamalla laituskategorioita tai suurentamalla voimassa olevia määreitä*. Lainsäätäjä on antanut periaatteessa ratkaisuvallan asetuksen antajalle. Luvantarpeen supistamista tapauskohtaisesti tulisikin voida perustella sillä, ettei luvantarvekynnyksen muuttaminen lisää ympäristön pilaantumista tai sen riskiä. Nykyisen luettelon ulkopuolelle jäävät toiminnotkaan eivät välttämättä ole sellaisia, ettei niistä missään oloissa aiheudu ympäristön pilaantumista. Kun luettelo ei näin korreloi suoraan pilaantumisriskin mahdollisuuden kanssa, tulee luettelon laajuuteen katsomatta olla olemassa keinoja puuttua myöhemmin toimintaan sen saattamiseksi valvonnan piiriin. Tätä varten on jo olemassa jälkivalvonta. Kun luetteloa supistetaan, tulee harkittavaksi, missä määrin pilaantumisen riski jää olemaan sellaisena, että jokin ennakkovalvontakeino tulisi edelleenkin säilyttää, missä määrin taas toiminta voidaan jättää suoraan jälkivalvonnan ja normiohjauksen varaan.

2.2.2

Luvan sisältö

Luvalla hallintopäätöksenä ja lupamenettelyllä hallintomenettelyn lajina on Suomessa tietty lainsäädännöllinen asema ja sääntelypohja. *Vähimmäisvaatimus* ympäristöön vaikuttavien toimien saattamisesta lupamenettelyn kohteeksi johtuu pitkälti ylikansallisesta oikeudesta. Tällöin on tarpeen arvioida, mitä luvantarve viranomaismenettelyn kannalta tarkoittaa. Euroopan yhteisössä ei ole säännelty lupaviranomaisen rakennetta eikä päätöskokoonpanoa. Sitä vastoin yhteisöoikeudessa esiintyy erilaisia ”lupaa” kuvailevia käsitteitä. ”*Notification*” tarkoittaa lähinnä ilmoituksen tekemistä jäsenvaltion viranomaiselle tai yhteisön komissiolle. Ilmoitukseen liittyy usein velvollisuus tiettyjen asiakirjojen, tutkimustulosten ja vastaavien tietosisältöjen saattamisen viranomaisen tietoon.

Tilanteesta riippuen tietosisällöt rekisteröidään ja julkaistaan. Tämä menettelytapa on käytössä saatettaessa markkinoille erilaisia tuotteita, kuten kemikaaleja, geenitekniisiä valmisteita, tiettyjä elintarvikkeita ja maataloustuotteita. Suomen kansallisen täytäntöönpanon kannalta nämä tilanteet ja niiden johdosta suoritettavat viranomaistoimet eivät sisällä oikeutta toiminnan harjoittamiseen ympäristövaikutusten kannalta, vaan tarkoituksena on ainoastaan hyväksyä tietty tuote koostumukseltaan, laadultaan ja käyttötarkoitukseltaan ”markkinoille”. Samoin kyseistä tuotetta valmistava tai jalostava laitos voi olla eri tuote-, terveys- ja turvallisuussektoreilla ilmoitusvelvollisuuden piirissä (laboratorio). Nämä sääntelyn muodot eivät korvaa ympäristöluvan tarvetta.

”*Authorisation*” ja ”*permit*” ovat yhteisöoikeudessa samankaltaisessa käytössä ja niiden erikielisiä vastineita käytetään jäsenvaltioissa usein toistensa vastineina. ”*Auktorisoinnissa*” ja luvassa voidaan silti nähdä tiettyjä eroavuuksia. Edellinen on ymmärrettävissä enemmän laitoksen hyväksymisenä tiettyyn tarkoitukseen, jolloin pääpaino on sen rakenteellisten ja toiminnallisten edellytysten tarkastelussa käyttötarkoitusta silmälläpitäen. Tässä mielessä voidaan esimerkiksi auktorisoida energia-laitos tai jätteenkäsittelylaitos. ”*Permit*” taas on ymmärrettävissä pikemmin viranomaisratkaisuna, jolla määritellään rajat laitoksesta ympäristöön tuleville päästöille ja muille haittavaikutuksille. Silloin on ajateltavissa, että laitoksen ”perustamislupa” on periaatteessa pysyvä ja riippumaton ”päästöluvasta”, jolla asetetaan kulloinkin päivitettävät päästörajat. Tällöin esimerkiksi laitoksen muutoksen yhteydessä viranomaistarkastelu voisi kohdistua ensisijaisesti vain päästöön ja sen ehkäisemiseen,

tutkimatta enemmälti aiemmin jo arvioituja toiminnan muita edellytyksiä. – Joissakin vanhemmissa direktiiveissä tosin saatetaan käyttää ”authorisation”-termiä kuvaamaan sitä poikkeusasemaa, joka jollakin laitoksella päästörelaatiossa on tiettyjen erityispäästöjen suhteen (esim. pohjavesialueella).

Suomen lupajärjestelmässä tällaista eroa ei varsinaisesti lainsäädännössä esiinny, joskin esimerkiksi ydinlaitoshankkeen tai kaivoshankkeen luvallistamisessa on havaittavissa piirteitä laitoksen ja sen toiminnan erillisestä hyväksymisharkinnasta. Yhteisön yhdenmukaistettu lupamenettelyä koskevan IPPC-direktiivin (2008/1/EY) terminologia on hapuileva. Siinä määritellään ”permit” seuraavasti:

‘permit’ shall mean that part or the whole of a written decision (or several such decisions) granting *authorization* to operate all or part of an installation, subject to certain conditions which guarantee that the installation complies with the requirements of this Directive.

Direktiivin suomennos: ‘*luvalla*’ yhden tai useamman kirjallisen päätöksen osaa tai kokonaisuutta, jolla myönnetään *lupa* käyttää laitoksen osaa tai koko laitosta tietyillä ehdoilla, joilla varmistetaan se, että laitos täyttää tämän direktiivin vaatimukset.

Määritelmän mukaan lupa voi koskea yhtä tai useampaa laitosta tai laitoksen osaa, jotka sijaitsevat samalla paikalla ja jotka ovat saman toiminnanharjoittajan käytössä. Määritelmä antaa siten mahdollisuuden saattaa yhden luvan piiriin myös *laitosyhdistelmiä*. Tämä seikka ei merkitse ainoastaan sitä, että luvantarve saattaa laajentua koskemaan hakemuksen kohteena olevan laitoksen ohella muutakin siihen liittymäsuhteessa olevaa toimintaa, vaan myös sitä, että useita erillisestikin luvanvaraisia toimintoja saatetaan yhdistää yhden luvan piiriin. Tämä antaa mahdollisuuden lupamenettelyjen järjestyttämiseen tietyllä alueella.

Olennaista on se, että toiminnanharjoittajan tulee saada ”kirjallinen päätös” ehdoista, joilla varmistetaan direktiivin vaatimusten noudattaminen.

Kirjallisuudessa on todettu, ettei yhteisöoikeudessa ympäristölupaa merkitsevien eri termien eroavuudella ole toiminnan laillistamisen kannalta merkitystä, vaan että kysymys on pikemmin asiayhteyden erityispiirteiden vaikutuksesta terminologiaan. Ludwig Krämer kirjoittaa näin: ”Authorisation is organised in very different ways in Member States. It is thus usual that Community legislature limits itself to requiring that certain activities have on environmental authorisation (sometimes the word ”permit” is used, without there being any legal difference) and to setting out conditions for this authorisation.”²

2.3

Ympäristövaikutuslupa Suomen oikeudessa

Määriteltäessä mitä ”lupa” (authorisation, permit) kulloinkin Suomen järjestelmässä tarkoittaa, on esitettävissä kaksi olennaista seikkaa. Ensinnäkään toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin hakemukseen on saatu viranomaisen päätös ja toiseksi päätöksen tekemistä tulee edeltää asianmukainen asianosaisten, viranomaisten ja yleisön kuuleminen, tarvittaessa myös erillinen ympäristövaikutusten arviointi. Luvan statusta vahvistaa myös se, että toiminnanaikaisestikin on tarkistettava luvan ehtoja ja tarvittaessa muutettava toimintaa ja sitä sääteleviä ehtoja. Käytännössä kysymys on siitä, kuinka paljon jälkimmäisiä menettelytapoja voidaan rutiininomaisesti yksinkertaistaa.

² Ludwig Krämer, EC Environmental Law, Fourth Edition (2000) s. 47.

Lupamenettelyn keventämisratkaisuja hahmoteltaessa on olennaista tunnistaa ”luvan” keskeiset ominaispiirteet, jotta on arvioitavissa, milloin niistä tingitään ja milloin taas omaksutaan muunlainen menettely, joka ei täytä lupamenettelyn kansallisia eikä myöskään yhteisöoikeudellisia vaatimuksia. Lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa yhteisöoikeudessa nimenomaisesti edellytetään ”ilmoituksen” tekemistä viranomaiselle, ei yhteisöoikeuden ympäristöllisessä sääntelyssä ole ainakaan oikeudellisesti merkittävällä tavalla edellytetty luotavan lupamenettelyä keveämpiä valvontakeinoja. Näiden käyttö ja sisältö on siten pitkälti kansallisen harkinnan varassa. Käytettäessä ennakkovalvontamenettelystä muita kuin lupa-määreitä, tulee ottaa huomioon, että ilmoitusmenettelykin käytännössä on ”lupamenettely”, jos toiminnan aloittaminen riippuu ilmoituksen hyväksymisestä ja toiminnan ennen aikaista aloittamista on tällä perusteella sanktioitu.

Ympäristönsuojelulain säätäminen ja vesiensuojelukysymysten erottaminen vesilain piiristä vuonna 2000 on uudistusehdotusten näkökulmasta sekä helpottava että hankaloittava seikka. Helpottavaa on se, että viranomaisten ja aineellisesti sovellettavien säädösten määrä on aiempaa pienempi, hankaloittavaa taas se, että uudistukset joudutaan toimeksiannon valossa sitomaan tuolloin omaksuttuun ennakkovalvontajärjestelmään. Ympäristölupa luotiin selkeästi itsenäiseksi ja vesilaista erilliseksi, mutta samalla monessa suhteessa muihin ennakkovalvontakeinoihin nähden päällekkäiseksi mekanismiksi. IPPC-direktiivihän ei olisi edellyttänyt uuden viranomaisjärjestelmän perustamista, vaan ainoastaan sitä, että ympäristönsuojelua käsittelevät viranomaiset ovat asianmukaisessa vuorovaikutuksellisessa yhteistyössä keskenään. Suomen ratkaisuun toki oli tuolloin vahvat perusteet eikä järjestelmää sinänsä voida pitää epätarkoituksenmukaisena.

Lainsäädäntöratkaisusta aiheutui kuitenkin se, että vesiympäristöön vaikuttavien hankkeiden osalta sääntely tuli jakautumaan kahden lupajärjestelmän kesken. Vesiensuojelu- (nytemmin ympäristölupa-) ja vesilupahankkeiden eriyttämiseen oli perusteet, mutta se johti siihen, että lupa-asioita ympäristönsuojelulain puolella tultiin käsittelemään kahdessa valtion viranomaisessa erilaisessa organisatorisessa, joskaan ei erilaisessa hallinnollisessa menettelyssä. Tietty napanuora samalla säilyi vesilain piiriin jääneiden ja uuteen lakiin siirrettyjen lupa-asioden osalta: luvantarve määräytyy vesien osalta kummassakin järjestelmässä pääsääntöisesti vaikutusperusteella, ei yksinomaisesti laitosluettelon avulla (vrt. VL 1:15 ja YSL 28.2 § 1 kohta).

Tarkasteltaessa luvantarvekynnyksen muuttamisen kannalta sääntelykokonaisuutta erikoisasemaan tulee sanotusta syystä lähtökohtaisessa tarkastelussa asettaa sellaiset hankkeet, joiden luvantarve ei määräydy ympäristönsuojelulakiin perustuvan laitosluettelon, vaan vesilaista periytyvän vaikutusperiaatteen varaan. Tässä suhteessa kevennyksen mahdollisuus on säädöstasolla rajallinen, koska hankkeiden vaikutuksia ei ennakolta voida useinkaan tunnistaa pelkästään päästönormein tai ympäristön numeerisin laadullisin muutoksin.

Lukuun ottamatta luvan tarpeen määräytymistä IPPC-direktiivin ja eräiden muiden yhteisön säädösten perusteella luvantarverajan asettaminen on kansallinen kysymys. Esimerkiksi Ruotsissa on viime aikoina nostettu aiemman lain luvantarvemääritys lähemmäksi yhteisöoikeuden mukaisen minimitason eli laitospäätösten luettelon määrityksiä (ks. liite). IPPC-direktiivi ei kuitenkaan koske Suomessa vesilain alaan kuuluvia vesitaloushankkeita, vaikka tällainen hanke saattaa direktiivistä johdun vaatia myös ympäristöluvan.

Sääntelyn päällekkäisyysnäkökulma

Eräänlaiseksi ongelmaksi saatetaan kokea se, että vaikka yhteisön direktiivien ja myös ympäristönsuojelulain ensisijaisena tehtävänä on päästöjen normittaminen ja hallinta, ympäristölupa koskee ”toimintaa”. Kysymyksen liittyy silloin merkittävässä määrin paitsi päästöjen rajoittamista myös maankäyttöä laajemmin koskevia näkökulmia. Vaikka toiminnan käsite luvanvaraisuuskriteerinä ymmärrettäisiinkin väljästi niin, että se käsittää laitoksen sijoituspaikan kokonaisuudessaan eikä ainoastaan laitoksen päästöjä, nimenomaan päästöjen ja niiden vaikutusten tulisi olla sallittavuusharkinnassa ja lupamääräyksiä mitoitettaessa oikeudellisen tarkastelun kohteena. Sijaintia tarkasteltaisiin näin ympäristölupaharkinnassa erityisesti päästövaikutusten eikä niinkään muun maankäyttöön soveltuvuuden kannalta, koska sitä varten on muitakin ohjauskeinoja.

Keskeiseksi kysymykseksi näyttää muodostuvan itse asiassa ympäristönsuojelulain 6 §:n 2 momentissa asetettu vaatimus toiminnan sijoituspaikan soveltuvuudesta, sillä sallittavuuden kokonaisharkintaan voivat vaikuttaa paitsi päästöt myös vaihtoehtoiset sijoituspaikat, toiminnan järjestämistapa suhteessa asutukseen sekä maankäytön suunnittelu. Juuri näiden seikkojen arviointia varten ympäristölupa on esimerkiksi naapureiden ja myös yleisten etujen kannalta muodostunut keskeiseksi edunvalvontakeinoksi. Jos tarkastelu koskisi vain päästöjä, niitä koskevien vaatimusten kohdentaminen yleisin normeihin laitokseen, joka esimerkiksi olisi kaavan ja rakennussäännösten mukainen, ei synnyttäisi erityisempää oikeudellista problematiikkaa, toisin sanoen lupamenettelyä voitaisiin tuossa suhteessa ehkä oleellisestikin keventää. Tämä mahdollisuus menetetään, jos lupamenettelyn piiriin on harkinnan mukaan saatettava muita vaihtoehtoisia aluevarauksia ja niihin mahdollisesti sovellettavia päästövaatimuksia siinäkin tapauksessa, että hakemuksessa tarkoitetun hankkeen päästövaatimukset ovat voimassa olevien päästörajojen mukaisia. Mikäli prosessuaalista säästöä pyritään saavuttamaan, virallisperiaatteella tapahtuva hankkeen toteuttamismahdollisuuksien tarkastelu yli sen, mitä hakemus edellyttäisi, voi muodostua ongelmaksi, koska silloin ei ennakolta edes tiedettäisi, millaista hanketta lupa lopulta tulee koskemaan. Tästä syystä ulkomaisessa vertailussa näyttää siltä, että hakemuksen tarkoitetun hankkeen viran puolesta tapahtuvaan muuttamiseen suhtaudutaan pidättyvästi, mikä myös mahdollistaa paremmin käsittelyrutiinien omaksumisen keventämistarkoituksessa.

Sektoraalisen päällekkäisyysääntelyn ongelma johtuu esimerkiksi siitä, että toiminnan sijaintipaikan soveltuvuus tutkitaan uudelleen ympäristölupamenettelyssä, vaikka asia olisi maankäytön ja muidenkin seikkojen näkökulmasta ratkaistu muuhun lainsäädäntöön perustuvassa menettelyssä. Eri ennakkovalvontajärjestelmät ovat toisiinsa nähden usein kilpailevia ja päällekkäisiä jopa niin, ettei aina ole selvää, missä järjestyksessä ja miltä osin toiminnanharjoittajan on haettava lupa miltäkin viranomaiselta. Ympäristönsuojelulain taustalla ainakin piilevästi vaikuttava *toimintakokonaisuuden* käsite mahdollistaa sen, että soveltuvuuskysymystä tarkastellaan laajalla alueella olevien erilaisten laitosten keskinäisenä yhteensovittamiskysymyksenä. Sen tulisi kuitenkin koskea vain pilaantumisvaikutuksia, mutta käytännössä sijaintiratkaisuihin vaikuttavat monet muusta lainsäädännöstä, esimerkiksi maa-aines- tai kaivos- tai lainsäädännöstä johtuvat näkökohdat.

Toiminnan melukysymys voi tulla viranomaispäätöksenteossa esille ainakin kaa-voituksessa, rakennuslupamenettelyssä, lunastusasiassa, maa-aineslupa-asiassa ja tieasiassa jopa niin, että jokainen viranomainen erikseen arvioi melun siedettävyyden ja sallittavuuden. Sama voi koskea vastaavasti ilman tai maaperän pilaantumista tai maisemallisia muutoksia. Ympäristölupa jätteenpolttolaitosta varten saattaa tulla evättäväksi esimerkiksi sillä perusteella, että ei ole selvitetty, olisiko toimintaa varten

tarvittava alue louhittavissa tai täytettävissä muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten kannalta. Tällaiset seikat voitaisiin tiettyynajaan asti erottaa ympäristölupaharkinnan piiristä, koska toiminnanharjoittajan velvollisuutena on huolehtia muun lainsäädännön alaan kuuluvien vaatimusten täyttämisestä. Olisi ajateltavissa, että hankkeeseen liittyvät eri lupa-asiat käsiteltäisiin rinnakkain eri viranomaisissa, jotka sitten koordinoivat päätöstensä sisällön.

Laajempaa lainvalmistelua vaatisi sen selvittäminen, olisiko mahdollista tässä suhteessa "keventää" ympäristölupaharkintaa soveltuvuustarkastelun osalta esimerkiksi antamalla asemakaavan aluevaraukselle suurempi ominaispaino. Tämä edellyttäisi ilmeisesti asemakaavan laatimisvaiheessa tarkempaa selvitystä tulevista hankkeista, niiden ympäristövaikutusten seikkaperäistä arviointia, jotta kaavan aluevaraus voisi muodostua "luvaksi" sijoituspaikan suhteen (*planning permit*). Yhteys kaavasääntelyn ja lupajärjestelmien välillä on Suomessa nykyisin sikäli ontuva ja päällekkäinenkin, että vaikka kaavaviranomainen olisi perusteellisestikin selvittänyt alueelle suunnitellun laitoksen soveltuvuutta paikalle, tästä seuraa vain se, että ympäristölupaa ei saa myöntää varauksen vastaisesti, mutta velvollisuutta luvan antamiseen eli paikan soveltuvaksi katsomiseen lupaviranomaisella ei ole (YSL 42.2 §). Kysymyksessä on siis päällekkäisharkintaa, olkoonkin että viranomaisten näkökulma ratkaisun sisältöön ja toimivalta ovat nykyisin eriperusteisia.

Kun arvioidaan lupajärjestelmän vähimmäisvaatimusten kannalta, mitä ratkaisuja ympäristöluvassa on tarpeen tehdä, kysymys on siten ensisijaisesti pilaantumisvaikutusten ehkäisystä ja hallinnasta sekä näitä tavoitteita toteuttavien lupamääräysten asettamisesta. Luvantarve, sellaisena kuin se määräytyy ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin perusteella, ei edellytä kannanottoa yksityisten etujen merkitykseen, vaan luvantarve on riippumaton yksityisten etujen suojaamisen tarpeesta. Poikkeuksena tästä sääntelystä on mainitun lainkohdan toisesta momentista ilmenevä naapurusoikeudellinen luvantarvetilanne, jossa luvantarve saattaa jopa yksinomaaisesti määräytyä sillä perusteella, että toiminnasta aiheutuu toiselle kohtuutonta räsitusta. Kun tämä on tapauskohtaisesti määräytyvän luvantarpeen tilanne, sillä ei ole yhteyttä kysymykseen, voitaisiinko luvanvaraisten hankkeiden laitosluetteloa, sellaisena kuin se on säädetty ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:ssä, supistaa tai valvontamenettelyä keventää. Kuten edellä mainittiin, laitosluettelon supistamiseen ei tässä suhteessa muutoin liity kansallisesta järjestelmästä johtuvaa rajoitetta.

3 Näkökulmia Ruotsin ja Saksan ennakoivalvonnan keventämistä koskeviin ratkaisuihin

Suomen ohella muissakin maissa käydään keskustelua hallinnollisen lupaohjauksen täsmäkohdentamiskeinoista sekä kustannustehokkuuden että ympäristönsuojelun valvonnan järjeistämiseksi. On ymmärretty, että perinteinen, sisällöltään usein jäsentymätön tai päällekkäisyyksiä käsittävä valvontatoimi on sekä yhteiskunnallisen että teknisen kehityksen myötä muodostunut raskaaksi ja epätarkoituksenmukaiseksi. Valvontavastuuta katsotaan voitavan siirtää enemmän valvottaville itselleen samalla kun pelisääntöjä yksinkertaistetaan. Euroopan yhteisössä yhdistämisdirektiivi (IPPC) on osaltaan vaikuttanut taustalla, kun keinoja haetaan normiohjauksesta ja standardoinnista pakollisen lupajärjestelmien osiksi tai apuvälineiksi. Parhaaseen ympäristökäytäntöön perustuvat toimenpide-ehdotukset käsittävät seuraavat osiot:

- organisatorisen rakenteen,
- lupajärjestelmän yksinkertaistamisen,
- tarkkailun (monitoring) ja raportoinnin yksinkertaistamisen,
- tarkastusvalvonnan yksinkertaistamisen,
- sähköisten järjestelmien käytön, sekä
- riskien tunnistamista edistävien (taloudellisten ja vapaaehtoisten) ohjauskeinojen kehittämisen sekä neuvonnan.³

3.1

Ruotsin keventämissuunnitelmista

Ruotsissa on Suomen tapaan pyritty järjeistämään säädösten toimeenpanosta ja hallinnosta aiheutuvia menettelytapoja sekä norminannon⁴ että hallinnollisten menettelytapojen osalta. Ruotsissa merkittävä ympäristökaaren muutos (Miljöbalk, SFS 1998:808, muutokset SFS 2008:1406 asti) toteutettiin ympäristön ennakoivalvontaa koskevan päätöksenteon uudistamiseksi.⁵

Ruotsin keventämisratkaisun tavoitteeksi asetettiin:

1. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn keventäminen ja arviointikriteerien yksinkertaistaminen
2. Hankkeiden muutoksia ja toimintojen laajennuksia koskevan lupamenettelyn yksinkertaistaminen

³ Streamlining and Simplification of Environment Related Regulatory Requirements for Companies, Euroopan komission "Best Project" asiantuntijaryhmän selvitys (toukokuu 2006).

⁴ Handelsplan för regelförenkling. Näringsdepartementet. 2008. Hallintokustannusten mittauksessa käytetään vakio kustannusmenetelmää, joka raportin mukaan on käytössä 22 Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Selvityksessä kiinnitettiin huomiota ympäristövastuualueen norminannon runsauteen ja sisäiseen erilaisuuteen muun muassa Euroopan yhteisön sääntelyn vaikutuksesta johtuen.

⁵ Reg. prop. 2004/05:129. En effektivare miljöprövning.

3. Lupavaatimuksen korvaaminen ilmoitusmenettelyllä tietyissä vesistöhankkeissa
4. Hallituksen lupaa edellyttävien hankkeiden karsiminen
5. Kaivosten saattaminen samanlaisen menettelyn kohteeksi kuin muita, tiettyjä vaarallisia hankkeita koskevien hankkeiden lupamenettely (satamat, energialaitokset, jätevesilaitokset yms.)

Lupamenettelyn piiristä poistettavien hankkeiden määrän arvioitiin muuttuvan siten, että lupavelvollisten hankkeiden määrä alenisi vallinneesta 6,000 olemaan 4,650 (näistä 2,500 luvantarve johtuu yhteisöoikeudesta). Ilmoitusvelvollisten hankkeiden määrän kohoaisi 1,250:llä (tuolloinen määrä 15,000–20,000).

Menettelyllisesti vähäisille hankkeille luotiin yksinkertaistettu ilmoitusmenettely. Lupa- ja ilmoitusmenettelyn oikeudellisten ja ympäristöllisten kriteerien selvittämisen arvioitiin nopeuttavan ja keventävän hankkeiden muutostilanteiden käsittelyä.

Lupavalvonnan sijaan ehdotus sisältää valvontaresurssien kasvattamistavoitteen. Ruotsin uudistuksen sisältöä tarkastellaan liitteenä olevassa erillisessä selvityksessä.

3.2

Saksan keventämisjärjestely

Saksassa Suomen ympäristönsuojelulain vastine on liittovaltion immissiosuojalaki (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG). Saksassa ei ole muodollisesti saatettu voimaan IPPC-direktiivin lupamenettelyn yhtenäistämisaatimusta, vaan eri lakien mukaisia viranomais toimintoja koordinoimalla pyritään täyttämään direktiivin muodolliset vaatimukset. Siten Saksassa vesiensuojelu on erillään muusta ympäristönsuojelusta kuuluen – kuten Suomessa aiemmin - vesitalouslainsäädännön (Wasserhaushaltsgesetz) alaan.

Ympäristönsuojelulainsäädännössä esiintyy erilaisia ennakkovalvonnan instrumentteja. Itse lupajärjestelmässäkin on menettelyllisiä porrastuksia. Pääsääntöisen lupakategorian (Genehmigung) rinnalla esiintyy osalupa ja ennakkotieto (Vorbescheid). Varsinainen lupa-asia puolestaan voidaan käsitellä säännönmukaisessa tai kevennetyssä menettelyssä. Vesitalouslainsäädännön puolella luvat ovat kahdenlaisia (Genehmigung, Erlaubnis). Niistä Erlaubnis edustaa toimijan oikeussuojan ja myös menettelyn kannalta ”kevyempää” vaihtoehtoa sikäli, että se lupana on peruutettavissa eikä siinä järjestetä yksityisten välisiä oikeussuhteita. Myös menettelyn julkisuusvaatimuksia koskeva sääntely on epätäydellisesti säännelty. Genehmigung taas edustaa pysyvyydeltään ja oikeusvoimaisuudeltaan vakaampaa lupainstrumenttia. Suomen oikeuden kannalta voitaisiin sanoa, että vesilainsäädännön mukaiset luvat yleensä ovat tyyppiä ”Genehmigung”, ympäristölupa taas on lähempänä ”Erlaubnis”-tyyppiä. Näiden kahden maan järjestelmissä on siten, niiden eroavuuksista huolimatta, tiettyä yhtäläisyyttä. Seuraavassa tarkastellaan pelkästään ympäristönsuojelulainsäädännön mainittuja lupainstrumentteja.

Osalupa voidaan antaa laitoksen tai sen osan rakentamiseksi tai toiminnan aloittamiseksi, kun

- hakijalla on perusteltu intressi osaluvan saamiseen,
- luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät
- ja on alustavan arvion perusteella arvioitavissa, ettei koko laitoksen käynnistämiseen olisi ylitsepääsemättömiä lainsäädännöllisiä esteitä.

Osalupa menettää sitovuutensa myöhempään päätöksentekoon nähden, kun olosuhteet tai esitetyt arviot ovat muuttuneet ennakkoidusta.

Ennakkotieto voi koskea luvan myöntämisen edellytyksiä ja laitoksen sijaintipaikkaa, mikäli toiminnan vaikutukset ovat riittävästi arvioitavissa ja ennakkotiedon

saamiseen on perusteltu syy. Ennakkotieto on voimassa, mikäli lupahakemus tehdään sen antamisesta kahden, joissakin tapauksissa neljän vuoden kuluessa. Hakemuksen ja siihen liitettävän aineiston tulee täyttää lupahakemukselle asetettavat vähimmäisvaatimukset.

Lupamenettely säännönmukaisessa muodossaan vastaa suurin piirtein suomalaisia järjestelmiä, eikä eroavuuksiin tässä yhteydessä ole aihetta enemmälti puuttua.⁶ Sitä vastoin on mielenkiintoista tarkastella lupamenettelyä, josta käytetään nimitystä yksinkertaistettu menettely (Vereinfachtes Verfahren, BImSchG 19 §).

Yksinkertaistetun menettelyn yleisenä edellytyksenä on, että kysymyksessä olevan laitoksen ympäristövaikutukset ja muut riskit yms. eivät ole ristiriidassa yleisön ja naapurialueiden suojelutarpeen kanssa. Kysymykseen tulevat laitokset ovat siten pieniä tai vaikutuksiltaan vähäisiä ja ne tunnistetaan asetustasoisessa sääntelyssä.⁷ Laitokset ovat pääasiassa pienehköjä poltto- ja energialaitoksia, muun muassa enintään 50 metrin tuulivoimaloita. Koska täydelliseen lupaa liittyy vahvempi toiminnanharjoittajan suoja, hakija voi vaatia, ettei yksinkertaistettua menettelyä käytetä.

Mitä yksinkertaistaminen merkitsee? Lain kirjoitustapa on tässä suhteessa varsin lakoninen mainitessaan, mitkä muutoin sovellettavat säännökset jäävät soveltamatta. Hakemuksen tulee sisältää laitosta ja sen toimintaa varten asetetut vaatimukset. Soveltamatta jäävät säännökset, jotka koskevat julkista kuulemistä, muistutusten tekemistä ja päätöksen tiedoksiannon laajuutta. Viranomaisilta, joiden toimialaa hanke koskee, on kuitenkin hankittava lausunnot. Lisäksi on otettava huomioon ne muut mahdolliset lainsäädännön alueet, joista voi johtua vaatimuksia toiminnalle. Tällaiset tarpeet tulee koordinoitua ottaa päätöksenteossa huomioon. Hakemukseen on annettava päätös kolmessa kuukaudessa ja se annetaan hakijalle sekä niille, jotka ovat esittäneet asiassa vaatimuksia. Toimintaan kohdistuvat vaatimukset ovat tehtävissä erikseen.

6 Menettelyä koskee yksityiskohdiltaan Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

7 Toiminnot on lueteltu asetuksen (Vierte Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) liitteessä.

4 Ehdotusten perustelut

4.1

Yleiset premissit

- 1) On syytä edelleenkin säilyttää selkeä ero lupajärjestelmän ja muiden ennakkovalvonnallisten ohjauskeinojen välillä. Luvalla tulisi tarkoittaa sellaisessa viranomaismenettelyssä annettua ratkaisua, joka on valituskelpoinen ja jonka antamisesta riippuu toiminnan aloittamisoikeus.
- 2) Lupajärjestelmän piiristä voidaan karsia sellaisia toimintoja, joita varten ei vaadita viranomaisen ennakkoivaa ratkaisua ylikansallisen sääntelyn tai kansallisesti merkittävien seikkojen perusteella.
- 3) Yleisenä sääntönä on että pilaantumista tai pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta vaatii ympäristöluvan. Kun hankeluettelo kuitenkin perustuu kaava-maiseen oletukseen pilaantumiskynnyksen ylittymisestä, näin ei välttämättä kaikissa yksittäistapauksissa ole asian laita. Toisaalta tietyt kriteerit ovat säädöstasolla tarpeen, jotta luvantarve olisi ennakoitavissa ja tapauskohtainen viranomaistutkinta vain luvantarpeen osalta voidaan välttää.
- 4) Normiohjausta tulee kehittää siten, että eri toimialoja varten mahdollisimman kattavasti saadaan laadituiksi yleiset sitovat normit. Näiden tulisi olla laadittu niin, että niitä voidaan soveltaa sekä suoraan toimintoihin että luvanvaraisten hankkeiden lupamääräyksiin.
- 5) Normiohjauksen sisältöä valmisteltaessa tulisi noudattaa riittävästi osallistahojen kuulemista ja tiedottamista.
- 6) Lain tasolla säädetään, milloin normiohjauksen keinoin saatetaan luopua lupamenettelystä tai käyttää sen kevennettyä muotoa.
- 7) Ilmoitusmenettelyn ei tulisi olla lupajärjestelmän korvike vaan täydennin. Sitä tulisi käyttää esimerkiksi ennen toiminnan aloittamista tai muutosten tekemistä, mikäli ne eivät synnytä luvantarvetta. Lisäksi se soveltuu koekäyttöön, häiriö- ja seisokkitilanteisiin sekä lopettamiseen liittyviin jälkihoitotoimiin.
- 8) Ilmoitusmenettelyn ominaispiirteisiin kuuluu, että toiminta voidaan aloittaa viranomaispäätöstä odottamatta, kunhan ilmoitus on tehty määräajassa ja asianmukaisin selvityksin.
- 9) Ilmoitusmenettelyssä on erilaisia tilanteita sen mukaan, voiko viranomainen olla hyväksymättä ilmoituksen vai onko kysymys rekisteröintiin verrattavasta ilmoituksen vastaanottamisesta.

Normiohjauksen kehittäminen

Yleistä normiohjauksen asemasta ja rajoitteista

Aiemmin tehdyissä ehdotuksissa normiohjaus on nähty pääasiassa valtioneuvoston asetuksenantovaltaa koskevana kysymyksenä sellaisena kuin tästä säädetään ympäristönsuojelulain 12 §:ssä, jossa osaltaan täydennetään saman lain 11 §:ssä säädettyä asetuksenantovaltaa. Luvanvaraisuudesta poikkeamista asetukseen perustuvan normiohjauksen perusteella taas koskee lain 30 §, jonka mukaan valtioneuvosto antaessaan yleisiä määräyksiä toiminnoille, voi samalla määrätä, ettei ympäristölupaa vaadita. Tämä koskee niitä tilanteita, joissa ympäristölupa lain mukaan on tarpeen jätteen laitos- tai ammattimaista hyödyntämistä tai käsittelyä varten (YSL 28.2 § 4 k.).

Keventämisprojekti on tarkastellut normiohjauksen käyttöä suhteessa ympäristönsuojelulain rakenteeseen ja yhteisössä esiintyviin normiohjauskäytäntöihin (5-6 luku). Tässä suhteessa on erotettava toisistaan normiohjauksen käyttöala sinänsä, esimerkiksi laintasoisten vaatimusten täsmentäjänä, toisaalta normiohjauksella luodun vaatimussisällön käyttäminen lupamenettelyn tai sen osan korvikkeena. Suomessa edellinen näkökulma on ollut sikäli merkityksellinen, että on katsottu perustuslain hengen edellyttävän, ettei valtioneuvostolle anneta avointa valtuuta normiohjaukseen, vaan että sen rajat kulloinkin määritellään tarkasti laintasoisessa säädöksessä. Näin on meneteltykin ympäristönsuojelulain ja monen muun ympäristösäädöksen järjestelmässä.

Voimassa olevassa järjestelmässä normiohjausperusteinen vapautus ympäristöluvan tarpeesta määräytyy laitoksia koskevin teknisin tunnusmerkein. Vapautus kuitenkin mitätöityy, jos toiminnasta yksittäistapauksessa aiheutuisi vesien pilaantumista tai naapurusoikeudellista kohtuutonta rasitusta (YSL 28.2 §).

Normiohjauksen käyttöänoton kannalta ympäristönsuojelulain 10 §:stä johtuu nykyisin rajoitus, että asetuksella voidaan antaa säännöksiä vain ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi. Tästä syystä vallitsevaa sääntelyä luvanvaraisuuden korvaamisesta valtioneuvoston asetukseen perustuvalla yleisnorminannolla (YSL 30 §) on tulkittava suppeasti eli koskemaan asetettuun valtuuteen perustuvia tilanteita. Tätä taustaa vasten kysymys kuuluukin, millä edellytyksillä normiohjauksen käyttöalaa voitaisiin luvantarpeesta vapauttamisen tarkoituksessa laajentaa ja minkälaisia varmistuksia pilaantumisen ehkäisyvaatimuksen varmistamiseksi olisi liitettävä valtioneuvoston asetuksenantovaltaan.

Voisiko esimerkiksi olla mahdollista, että valtioneuvoston asetuksella vapautettaisiin hanke luvanvaraisuudesta sillä perusteella, että alue on asemakaavassa osoitettu kyseiseen tarkoitukseen, kun kaavan aluevaraukseen on liitetty etäisyyttä ja melutasoa koskevia määräyksiä? Systemaattiselta kannalta tämä ei varmaankaan olisi lainvastaista, mutta nykyisen sääntelyn valossa vaikuttaa siltä, ettei asetustasoisella sääntelyllä voida antaa ympäristönsuojelulain ulkopuolisille mekanismeille ympäristöluvan tarpeen korvaavaa asemaa. Lain tasolla näin voitaisiin säätää, mutta samalla olisi kehitettävä kaavan sisältövaatimuksia koskevaa sääntelyä, jotta kaavan laatimisen yhteydessä ympäristönsuojelun tasovaatimus tulisi turvatuksi asiantuntevalla tavalla.

Asetusdelegointi

Asetuksen antajan säädöstoimivallan osalta tulee asetettavaksi kysymys, missä määrin luvantarvetta koskeva ratkaisu on asianmukaista siirtää asetuksella ratkaistavaksi eli antaa valtioneuvostolle valta vapauttaa tietynlaiset toiminnot muutoin laissa säädetyn luvantarpeen piiristä. Tämä on tavallaan kotimainen lainvalmistelutekninen kysymys, joka kuitenkin edellyttää, että lain järjestelmä on tässä suhteessa selkeä ja johdonmukainen. *Lähtökohtana on pidettävä, että kansalaisten velvollisuudet ja näin ollen myös viranomaisluvan tarve määritellään laintasoisesti.* Jos taas luvantarve on lain mukaan olemassa, sen lieventämisen perusteetkin tulee osoittaa laissa, koska kysymys on sivullisten oikeusturvan järjestämisestä. Tästä seuraa, että asetuksessa tapahtuvan luvantarvesääntelyn toimivallasta tulee olla laissa riittävän tarkat säännökset. Se yleinen kysymys taas, mitkä toiminnot kuuluvat lupajärjestelmän piiriin lain tasolla, ei ole sillä tavoin oikeusturvakysymys, että luvantarpeen lieventäminen merkitsisi automaattisesti sivullisten oikeusturvan heikentymistä. Ennakkovalvontakynnysten asettaminen on siten pitkälti oikeuspoliittinen kysymys, mutta kuten viitattiin, tietyt reunaehdot tulee tällöin ottaa huomioon.

Luvantarpeen yksinomaan yleisnormien tapahtuvan määräysperusteen ongelmana on se, että samoja päästönormeja noudattavilla toiminnoilla voi olla erilaisia vaikutuksia erilaisissa ympäristöissä ja luonnonoloissa. Tähän liittyy keskeisesti kysymys, onko vaikutusten vaikea ennakoitavuus riittävä peruste sille, että tuollaisessa tilanteessa toimiville laitoksille tulisikin asettaa varmuuden vuoksi myös erilainen luvanhakuvelvollisuus. Ennakkokantana on esitettävissä, että näin pitkälle ei välttämättä ole tarvetta mennä, koska toimintojen ollessa asianmukaisen vaikutusseuranan piirissä ympäristövaikutusten sallittavuusrajan tai ympäristölaatuvaatimuksen ylittyminen mahdollistaa, tai ainakin sen tulisi mahdollistaa, puuttumisen muilla valvonnallisilla toimilla. Ennakkovalvonta voisi tässä mielessä rakentua dynaamisemmaksi kuin mitä se nykyisin on. Tämä merkitsee, että ilmoitusmenettely voisi olla välineenä tapauskohtaisen luvanhakuvelvollisuuden asettamiselle vaikutusperusteella.

Jos normiohjauksen tehtävänä on yksinomaan toimintaa koskevien yleisten määräysten antaminen siten, että ympäristöluvan tarve poistuu, tämän ohjauskeinon soveltamista mahdollisesti laajennettaessa tulee tarkastella pääasiassa kahta seikkaa, (1) yhtäältä sitä miten ympäristöluvan tarpeen poistuessa varmistetaan ympäristönsuojelun taso kaikissa olosuhteissa eli myös vesiympäristössä ja naapuruussuhteissa, (2) toisaalta sitä, tulisiko jonkinlainen ennakkovalvontamenettely kytkeä normiohjaukseen yleisesti vai ainoastaan juuri mainitunlaisissa erityistapauksissa.

Tässä selvityksessä on alustavasti todettu, että rationalisointihyötyä olisi saavutettavissa kytkemällä erilaisten lupien käsittely toisiinsa päällekkäisen lupaharkinnan ja selvitystyön tarpeen vähentämiseksi. Silloin tulisi myös määritellä, missä järjestelmässä "vetovastuu" on. Tällaisia tilanteita syntyy ympäristöluvan suhteessa vesilupiin, maa-aineslupiin, tulevaan kaivoslupaun, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin lupiin sekä liikennealueita koskeviin ennakkovalvontajärjestelmiin. Viimeksi mainittu asia kuuluu kuitenkin erillisen selvityksen piiriin, koska se koskee myös kunnallisen tason ja muunkin valtionhallinnon kuin ympäristöhallinnon alan päätöksentekoa.

Luvan sisällöllinen keventäminen normiohjauksella

Normiohjausta voidaan käyttää paitsi luvantarpeen määrittämisessä ja luvantarvekynnyksen nostamisessa myös ympäristölupamenettelyn keventämiseksi. Varsin monet ympäristölliset päästö- ja tekniset vaatimukset ovat lupamenettelyssä sillä tavoin ”esiannettuja”, että lupaviranomainen pääasiassa siirtää ne lupamääräyksiksi tai mahdollisesti tietyllä perusteella asettaa tiukempia tai olosuhteisiin sovitettuja lupamääräyksiä. Myöskään IPPC-direktiivin säätäjä ei edellytä, että yksittäistapauksessa asetettavat lupamääräykset eivät saisi olla peräisin yleisnormiannosta eli että lupaviranomaisen olisi ne itse erikseen määriteltävä. Ne tulee kuitenkin ”asettaa” luvan sisällöksi. Paitsi tuon direktiivin monen muunkin yhteisön säädöksen nojalla annetaan sitovia päästöraja-arvoja, jotka on otettava huomioon myös normiohjausta käytettäessä. Tosin usein yhteisön oikeudessa vaaditaan, että päästömääräykset annetaan ”luvassa”. Näin ollen sellaiset yhteisön asettaman luvantarpeenkin piirissä olevat päästörajat ovat kansallisesti saatettavissa asetuksella yleisnorminannon piiriin, kunhan niihin viitataan velvoitteina itse luvassa. Tällaisesta menettelytavasta saattaa olla se hyöty, ettei päästövelvoitteiden teknisestä sisällöstä ole useinkaan intressiä valittaa.

IPPC-direktiivin mukaan (2 art.) tarkoitetaan

”päästöllä” laitoksesta yhdestä tai useammasta lähteestä suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään päästettyjä aineita, tärinää, lämpöä tai melua; sekä

”päästön raja-arvolla” tietyillä erityisillä parametreilla ilmaistua päästön määrää, pitoisuutta ja/tai tasoa, jota tietyn ajanjakson tai tiettyjen ajanjaksojen kuluessa ei saa ylittää. Päästöjen raja-arvot voidaan myös määritellä tietyille aineryhmille tai -luokille, erityisesti niille, jotka luetellaan liitteessä III. Ainepäästöjen raja-arvoja sovelletaan yleensä päästökohdassa päästöjen tullessa laitoksesta ulos, jolloin mahdollinen laimentuminen ei vaikuta määrittelyyn. Mitä tulee epäsuoriin päästöihin veteen, vedenpuhdistamon vaikutus voidaan ottaa huomioon laitoksen päästöjen raja-arvoja määritettäessä, edellyttäen että näin taataan koko ympäristön suojelun vastaava taso ja ettei ympäristöön kohdisteta suurempaa epäpuhtausrasitetta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2006/11/EY ja sen soveltamiseksi säädettyjen direktiivien noudattamista.

Päästöraja-arvot voidaan siten määritellä varsin teknisesti ja yleisin määrein. Tätä varten normiohjaus on soveltuva keino ja myös kansainvälisen vertailun perusteella tavoiteltu päämäärä (*yleiset velvoittavat eli sitovat normit tai määräykset*, YSM).

Ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla asetuksella voidaan säätää luvanvaraiseksi ”päästö vesiin tai yleiseen viemäriin”, mutta vain jos kysymys on yhteisön direktiiveissä tarkoitetuista päästöistä. Muunlainen päästö synnyttäisi pääsäännön mukaan luvantarpeen vain, jos joko laitos on suoraan asetuksen nojalla luvanvarainen tai jos kysymys olisi vesien pilaantumista aiheuttavasta toiminnasta. Kun laissa tuossa kohdassa käytetään luvanvaraisuuden kohteena ”päästöä”, se ei tarkoittane luvanvaraistaa toimintaa muutoin, ellei sillä ole muuta luvanvaraisuusperustetta. Jos toisaalta näin olisi asian laita, ei mainitun 29 §:n soveltamiselle jäisi itsenäistä soveltamisalaa.

Saattaa esiintyä muitakin tilanteita, joissa lupatarkastelu olisi kohdistettavissa pääasiassa vain päästökysymykseen. Tällaisia voisivat olla toimintojen muutokset sekä selkeästi itsenäiset toimintolohkot laitoksessa. Silloin luvantarve olisi määriteltävissä, ei niinkään laitoksen nimikkeeseen, vaan sille ominaisen päästön perusteella. Tämän-tyyppisiä tilanteita voisi esiintyä esimerkiksi luvanvaraisia hankkeita koskevan ym-

päristönsuojeluasetuksen 1 §:n kohdassa 6 (haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävä toiminta). Edellytyksenä olisi, että toiminnan sijaintipaikka ja muut ympäristölliset edellytykset on määritelty aiemmin tai muussa yhteydessä.

Ne toiminnot, joista nykyisin voidaan säätää normiohjauksella valtioneuvoston asetuksen nojalla (YSL 12 §), ovat luonteeltaan juuri sellaisia, että ne kokonsa, tyypillisen sijoituspaikkansa ja päästön luonteen perusteella ovat itsenäisiä ja yksilöllisiä kohteita, joilla ei yleensä ole kiinteää tai toiminnallista yhteyttä muihin toimintoihin siten, että soveltuvuuskysymystä olisi tarpeen tarkastella laaja-alaisesti. Usein kysymys on myös kiinteistön tai suppean alueen tarpeita palvelevasta laitoksesta kuten murskaamosta tai pienvoimalasta. Tällaisten laitosten osalta on myös katsottavissa, että ne ovat yhdyskunnallisesti tavanomaisia, vaikka naapurusto toki syystä tai toisesta saattaa kokevansa niiden läheisyydestä haittaa. Siinä mielessä niihin ei nykyisen sääntelyn muodossa liittynyt erityistä sijaintipaikan soveltuvuusharkinnan vaikeutta tai välttämättä tämän harkinnan laajaa tarvetta. Eri asia tietenkin on se, että esteeksi voi muodostua luonnonsuojelu- tai vastaava arvotekijä, mutta tämä piirre ei ole tyypillinen normiohjaukselle, vaan yleisemmin lainsäädännön soveltamiseen liittyvä kysymys.

Normiohjausta ei sanotun perusteella näyttäisi voitavan ulottaa suurehkojen tai epätavanomaisten laitosten sijaintipaikan soveltamiseen, vaan ympäristölupa tai vastaavanlainen muu menettely on tarpeen. Paitsi luvantarvetta normiohjauksella hallitaan, ehkä keskeisemminkin, toimintojen sisältöä. Tässä suhteessa sillä on tietynlainen yhteys parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan (BAT). Mitään oikeudellista estettä täsmentää erilaisten toimintolajien teknisiä vaatimuksia alemmantasoisella normiohjauksella ei sinänsä ole, kunhan tähän on norminantovaltuus. Norminannon etuja onkin kartoitettu runsaasti sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten kannalta. Toiminnanharjoittajien eduksi koituu yhdenvertainen kohtelu, vaatimusten ennakoitavuus ja myös, jos toiminta on luvanvarainen, lupamenettelyn sisällöllisten yksityiskohtien käsittelyn nopeutuminen. Viranomaiselle arvellaan koituvan hallinnollisten kustannusten ja työajan säästöä.

Vertailevassa tarkastelussa merkityksellistä näyttää olevan se, että normiohjauksen vaatimustason sisällöstä ei sovita sanelua käyttäen, vaan että osallistajat yhdessä neuvotellen koettavat päästä yhteisymmärrykseen. Tähän ei liity varsinaisia oikeudellisia oikeussuojatarpeita silloin, kun normisisältö on erillisen viranomaispäättöksenteon osana esimerkiksi lupamenettelyssä. Jos taas normisisältö vapauttaa toiminnanharjoittajan luvantarpeesta ja kenties muustakin ennakkovalvonnasta, valvontaviranomainen ja myös sivullisasianosaiset ja yhteisöt joutuvat hyväksymään sen, ettei norminmukaiseen toimintaan ilman erityistä syytä voida puuttua. Tässä suhteessa olisi tarpeen kiinnittää huomiota siihen, missä järjestyksessä ja minkälaisiin selvityksiin perustuen kyseisiä normisisältöjä valmistellaan ja hyväksytään. Muussa tapauksessa ne saattaisivat olla laintasoisten vaatimusten, esimerkiksi pohjavesien suojeluvaatimusten vastaisia.

4.3

Erityisperusteisten luvantarvetilanteiden hallinta

Suomen vallitseva ympäristö- ja myös vesilupajärjestelmä on luvantarpeen osalta rakentunut niin, että kriteerinä ei ole ainoastaan ympäristöllinen tai julkisoikeudellinen intressi (pilaantumisen ehkäisy), vaan myös yksityisten oikeudenhaltijoiden aseman turvaaminen. Niinpä ympäristölupauudistuksessa aiemmin naapurussuhdelaissa säännelty naapurin oikeus edellyttää oikeutensa suojaksi viranomaisen antamaa ns. immissiolupaa, siirtyi osaksi ympäristölupaa ja on siellä siksi eräänä tapauskohtaisena luvantarvekriteerinä (YSL 28.2 §). Kysymys, onko oikeusturvasyistä tarpeen ylläpitää luvantarvevaatimusta vain yksityisten oikeuksien suojaamiseksi, vai voitaisiinko

näiden oikeussuoja jättää muunlaisten mekanismien varaan, on osa luvantarpeen keventämisproblematiikkaa.

Käytännössä tiettävästi ei kovin usein kysymykseen tulevia, mutta kuitenkin tapauskohtaisia ja kaavamaisesta laitosluetteloinnosta poikkeavia luvantarveperusteita sisältyy nykyisen ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momenttiin. Juuri niiden erityisluonteen vuoksi on vaikea perustella niitä koskevan luvantarpeen poistamista. Vesien ja myös meren pilaantuminen luvantarveperusteena on paitsi kansalliseen traditioon myös Euroopan yhteisöön vesiensuojelustrategiaan liittyvä seikka, joka on syytä säilyttää. Eri asia on, olisiko edellytyksiä kehittää sellaisten hankkeiden lupamenettelyä, jotka edellyttävät sekä vesiluvan että ympäristöluvan; ne eivät aina ole yhteiskäsittelyhankkeita.

Naapuruussuhde yksinomaisena luvantarvekriteerinä on jossain määrin ongelmallinen, koska toiminnan sallittavuus yleisen lupaharkinnan kannalta kattaa ympäristön asutukselliset tarpeet eli terveydelliset ja muut kiinteistölliset tarpeet tulevat pilaantumiskäsittelyn näkökulmasta valvonnan piiriin jo luvanhakuvelvollisten laitosten luettelon perusteella. Vaikka sääntelyn taustalla onkin aiemmin naapuruussuhdelaisissa ollut ”lupa” (immissiolupa), ympäristöluvan tarpeen tunnistaminen pelkästään naapurin oikeussuojan perusteella on käytännössä vaikeaa. Ellei muuta luvantarveperustetta ole, pitäisi joko valvontaviranomaisen jatkuvasti seurata toimintojen naapurustossa ilmeneviä vaikutuksia tai naapurin tehdä viranomaiselle ilmoitus tai aloite. Käytännössä kysymys on luonteeltaan jälkivalvonnan kautta todettavasta luvantarpeesta.

Sen sijaan että tällaisissa tapauksissa velvoitettaisiin yleensä vähäistä toimintaa harjoittava toimija hakemaan naapurin suojaksi ympäristölupaa, saattaisi olla riittävää säätää, ellei luvantarvetta muulla perusteella ole, laissa naapurin suojaksi asetettavista sellaisista vaatimuksista, että naapuruussuhdelain 17 §:ssä säädetty kohutuuttoman rasituksen kieltö kaikissa oloissa toteutuisi. Viime kädessä naapuri voisi aina turvautua jälkivalvontaan tai naapuruussuhdelain mukaisiin oikeuskeinoihin oikeutensa turvaamiseksi. Jos haittaa ei voitaisi poistaa, asianomainen voitaisiin ilmoitusmenettelyn seurauksena tai jälkivalvonnassa velvoittaa hakemaan kevennetyssä menettelyssä lupaa. Ehdotus sisältää siten naapuruusoikeudellisen haitan poistamisen yksinomaisena luvantarveperusteena, mutta vastapainoksi jälkivalvonnassa toiminta voidaan kieltää tai sitä rajoittaa, jos naapurin sietokynnys ylittyy.

Samantyyppinen tilanne voi syntyä vesien pilaantumisesta johtuvan luvantarpeen vuoksi, koska pilaantumisen eräänä kriteerinä on yksityisen kärsimä vahinko tai haitta. Näitä tapauskohtaisen luvantarpeen tilanteita on syytä tarkastella omana kokonaisuutenaan.

4.4

Standardoivat yleisvelvoittavat normit

Yleisvelvoittavien normien (General Binding Rules, Allgemeine verbindliche Vorschriften, YVN) käyttö on yhteisöoikeudessa runsaasti käytetty tai käytettäväksi esitetty tapa standardisoida ympäristöön vaikuttavia teknisiä laitteita ja niiden päästöjä. Yhteisöoikeudellisessa yhteydessä esiintyy seuraavanlainen määritelmä:

General Binding Rules are limit values or other conditions (defined in particular in environmental laws, regulations and ordinances) at sector level or wider, that are given with the intention to be used directly to set permit conditions. They provide direct conditions or minimum standards. These rules are binding either to the authority or to the operator. Under defined conditions, some general rules may not be mandatory and deviation will be

allowed, although the normal expectation would be that the rules be used directly.

Ero normiohjauksen yleiseen määrittämiseen ei liene merkittävä, koska YVN myös asetetaan joko lain, asetuksen tai muun yleisen määräyksen nojalla, mahdollisesti myös vakiintuneeseen lupakäytäntöön perustuen. Eroavuutena saatetaan pitää sitä, että normiohjaus yleensä liittyy tiettyyn lupakontekstiin, kun taas YVN voi koskea tietyn toiminnan kaikkia osia riippumatta niiden sektoriluparakenteesta. Niinpä YVN voi koskea esimerkiksi sekä ympäristönsuojelua, vedenhankintaa että luonnonvaran hankintaa. Tässä mielessä niillä on yhteys BREF-järjestelmäänkin.

Kun Suomessa ei ole käytettävissä normiperustaa koko toimintaa sääntelevien yleisnormien antamiselle, tarvittaisiin norminantovallan laajentamista jossakin säädöskontekstissa. Nykyisessä ympäristönsuojelulain lohkossa yleiset määräykset normiohjauksen muotona soveltuvat hyvin tilanteisiin, joissa tapauskohtainen lupaharkinta ei tule kysymykseen (YSL 13 §). Niillä on silloin usein yhteys myös tuotekohtaiseen tyyppihyväksyntään tai tuotteen käyttöönoton rekisteröimisedellytyksiin. Kysymys on pitkälti *informaatio-ohjauksesta*, jonka seurauksena yleisnorminannosta poikkeavat toiminnot ja laitteet saattavat joutua raskaamman hallinnollisen menettelyn kohteeksi.

Yleisesti sitovat normit koskevat yleensä sekä luvanvaraisia että ilman lupaa harjoitettavissa olevia toimintoja. Esimerkiksi Saksassa normien asettamiseen kytkeytyy viranomaisen toimesta tapahtuva kuuluttaminen. Lisäksi normien noudattamisen valvonta on sidoksissa *seurantatietojärjestelmään* siten, että yleisöllä on jatkuva mahdollisuus olla perillä alueella harjoitettavien toimintojen päästöjen määrästä ja ympäristön tilasta.

4.5

Luvantarvekynnyksen nostaminen normiohjauksella ja suhde lupamenettelyn keventämiseen

Luvantarvekynnyksen nostamisessa on kysymys siitä, millä kriteereillä arvioiden luvantarvevelvollisuus määräytyy ja mitä näistä kriteereistä voitaisiin määritellä uudelleen niin, että tiettyjen toimintojen tai vaikutusten ollessa kysymyksessä luvanhakuvelvollisuutta ei olisi tarpeen pitää yllä. Taustalla on siten näkemys, että luvantarve joissakin suhteissa olisi historiallisesti tullut määritellyksi tarpeettoman kattavaksi tai avaraksi. Kysymys on ensisijaisesti sen arvioinnista, ovatko olosuhteet kenties sittemmin muuttuneet tai muut valvonnalliset mekanismit kehittyneet tavalla, joka oikeuttaisi luvantarvekriteerien uudelleen määrittämisen. Jos uudelleenarviointi johtaa luvantarvekynnyksen nostamiseen, tulee arvioitavaksi se, jäävätkö luvanhakuvelvollisuuden ulkopuoliset toiminnot muunlaisen ennakkovalvontamuodon vai pelkästään jälkivalvonnan varaan.

Keventämisprojekti esittää, että toimialakohtaisesti laadittujen tai laadittavien normien soveltaminen tapahtuisi lupamenettelyä keveämmässä menettelyssä. Tässä suhteessa lähtökohta on oikeudellisesti asianmukainen, kun tavoitteena on ennakolta sitovana normina määritellä, millä tavoin kaavamaisesti rakennettujen tai toimivien laitosten tai rakennelmien käyttö ympäristölliseltä kannalta olisi järjestettävä. Oletettavasti yhdenmukaistaminen merkitsee resurssien säästöä ja tehokkuuden parantumista jo siksi, ettei jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen ole tarpeen tarkastella samankaltaisia hakemussisältöjä. *Yleissitovien normien* (YVN) kehittäminen on tämäntyyppisissä tilanteissa suotavaa. Koska kuitenkin nämä vaatimustasot tulisivat joko suoraan noudatettaviksi luvan sijasta tai osana luvan sisältöä (YSL 12–13 §) eikä niiden sisältöä enää voida saattaa viranomaisen tutkittavaksi, olisi harkittava,

missä määrin normiehdotusten valmistelussa olisi kuultava osallistahoja ja muita viranomaisia.

Se missä määrin normiohjaus voi johtaa yhtäältä luvantarpeen poistamiseen, toisaalta kevyemmän ennakkovalvontamenettelyn käyttöönottoon, ei riipu pelkästään kysymyksessä olevan laitoksen tai laitteen ominaispiirteistä vaan myös siitä, mitkä mahdolliset luvantarvekriteerit saattavat tulla merkityksellisiksi. Ympäristöluvan tehtävänä on määritellä toiminnan sijaintipaikka ja siinä tarkastelussa arvioida myös ympäristövaikutusten sallittavuutta. Luvantarpeen näkökulmasta tässä kohdin olisi ajateltavissa tietynlaista tilanteiden porrastusta. Tietty ympäristölliset käyttöolosuhteet ovat senluonteisia, että ne voidaan teknisen normivaatimuksen ohella sisällyttää osaksi normiohjausta. On esimerkiksi yleisnormilla lausuttavissa, että muutoin ilman lupaa sallittavassa oleva toiminta vaatisi kuitenkin luvan, jos toiminta sijoittuisi pohjavesialueelle, Natura 2000 -kohteen lähialueelle tai vaikkapa asutuksen lähelle. Kevennystä tässä suhteessa merkitsisi luvantarpeen kääntäminen nykytilanteeseen nähden päinvastaiseksi eli pääsääntönä olisi luvantarpeen puuttuminen, ellei erityisiä olosuhteita olisi.

Lähtökohtana voisi olla, että lupaa tulisi normiohjauksen piirissä olevalle toiminnalle hakea ainoastaan silloin, kun toiminta sijoittuisi erikseen määritellylle alueelle tai kun vaikutukset olisivat tietyn vaikutustason ylittäviä. Tällöin ei olisi tarpeen aina saattaa normiohjauksen piirissä olevan toiminnan osalta viranomaisen käsiteltäväksi kysymystä, onko sijaintipaikka mahdollinen. Siten lähtökohtaisesti itse toiminta voisi tulla ilman lupaa sallittavaksi päästöjen normiohjauksen perusteella normaaleissa eli muissa kuin erikseen määritellyissä olosuhteissa; näitä olisivat esimerkiksi pohjavesialueet tai Natura-kohteet. Eri asia on, että valvonnan järjestämiseksi esimerkiksi ilmoituksen tekeminen, rekisteröityminen tai vastaava toimenpide olisi normiohjauksenkin piiriin tulevien toimintojen osalta tarpeen.

Mainitunlaisissa tilanteissa normiohjausta voitaisiin lisätä päästömääräysten asettamiseksi ehkä nykyistä laajempaa laitosvalikoimaa varten. Niin tehtäessä saattaisi olla mahdollista samalla "keventää" ympäristölupamenettelyä päästöjä koskevan aineellisoikeudellisen harkinnan osalta ja varata, mikäli tarpeellista, edunvalvonta muihin toimintaa ja sen sijoituspaikkaa koskevien kysymysten käsittelyyn. Sinänsä voidaan perustellusti herättää kysymys, että jos päästökysymys on tiettyä toimintaa koskevassa lupa-asiassa keskeinen ja toiminta täyttäisi niitä koskevat vaatimukset, niin eikö toimintaa olisi muissakin suhteissa pidettävä sallittavana?

Sinänsä nykyisen sääntelyjärjestelmän kannalta on selvää, että päästöjen hallintaan perustuvaa normiohjausta ei voida ilman sääntelyn tukea käyttää perusteena vapauttaa ympäristöluvanvarainen toiminta sijaintipaikkaa koskevan soveltuvuus-harkinnan eli luvanhakuvelvollisuuden piiristä. Järjestelmän kehittämisen kannalta voidaan silti pohtia, onko nykyisessä lainsoveltamis- ja laintulkintakäytännössä mahdollista erottaa toiminnan päästömääräysten anto ja valvonta toiminnan muusta soveltuvuustarkastelusta. *Ongelmana tässä suhteessa lienee kuitenkin se, että ei ole olemassa yleisnormein asetettuja tai aina annettavissakaan päästömääräyksiä monivaikutteisten laitosten ollessa kysymyksessä. Tämä koskee erityisesti melu-, haju- ja pölyvaikutuksia, mutta myös onnettomuus- ja seisokkitilanteiden päästövaikutuksia. Niillä voi olla merkitystä sijaintipaikan eikä vain päästöjen määrän arvioinnissa.*

Normiohjauksen alaisten toimintojen osalta erityistarkastelua vaatiikin häiriö- ja seisokkitilanteissa syntyvien ylimääräisten päästöjen ja haittojen asema luvantarveharkinnassa. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko niiden ominaismerkitys niin säännöllinen tai suuri, että normiohjauksesta huolimatta hanke vaatiikin lupamenettelyä, vai onko katsottavissa, että häiriötilanteiden merkitystä arvioidaan erikseen, esimerkiksi

tarkkailun ja jälkivalvonnan keinoin. Häiriöalttius lienee tosin suurimmillaan hankkeissa, jotka jo muilla perusteilla kuuluisivat luvantarpeen piiriin.

4.6

Keventämisen reunaehdoista

Puhuttaessa ennakkovalvonnan lieventämisen edellytyksistä on luonnollisesti tunnistettava, mitkä syyt tähän asti ovat edellyttäneet juuri nykyisenkaltaisen lupajärjestelmän ylläpitämistä. Sehän ei ole itsetarkoitus tai hallinnollinen optio, josta voidaan tilanteen mukaan luopua, vaan lupajärjestelmälle on oma yhteiskunnallinen viitekehysensä. Ympäristönsuojelusääntelyn historiallisina alkuaikoina saadut kokemukset osoittavat, että kaksi keskeisintä syytä lupajärjestelmän omaksumiseen ovat ympäristövaikutusten hallinnan tarve ja vaikutuspiirissä olevien asianosaisten oikeusturva, joka vaatii päätöksenteon avoimuutta. Kysymys on selvityksessä ja uudistuksen toteutuksessa pitkälti siitä, minkälaisia yhteiskunnan päätöksentekojärjestelyjä näiden tarpeiden asianmukainen tyydyttäminen nyky-yhteiskunnassa kulloinkin vaatii. Oletuksena esitetään usein, että ympäristötekniikka ja asiantunte muksen lisääntyminen voisivat olla perustana valvonnan painopisteen siirtämiselle aiempaa enemmän toimijoille viranomaisilta.

Lähtökohtaan liittyy vielä kaksi erilaista näkökulmaa. Toisaalta on kysymys siitä, minkälainen ennakkovalvonnan perusjärjestelmän tulee olla, jotta mainitut kaksi tavoitetta uskottavasti täyttyisivät, mutta toisaalta, jos omaksutaan pääsääntöisestä järjestelmästä poikkeavia ns. keventäviä ratkaisuja, niihinkin tulee kytkeä mekanismi, jolla kontrolloidaan mainitun kahden tavoitteen asianmukaista toteutumista. Tämä on tarpeen, jotta ei kävisi esimerkiksi niin, että sinänsä luvan tarpeessa olevalle hankkeelle annettaisiin kevennetyin perustein ja ilman asianmukaisia ympäristövaikutusselvityksiä oikeus jatkuvan toiminnan harjoittamiseen. Tätä vaatii muun muassa ympäristöoikeudellista päätöksentekoa koskeva kansainvälinen *access to justice* -periaate.

Keventämisvaihtojen vapaata käyttöönottoa rajoittaa merkittävästi juuri se kansainvälisen ja myös kansallisen oikeusyhteisön omaksuma pyrkimys, että ympäristöön vaikuttavat hankkeet eivät enää ole vain toimijan ja viranomaisen välisiä, tavaltaan jopa "sovittavia" asioita, vaan että niihin kytkeytyy osin yksityiskohtaisestikin määritelty ympäristön ja yleisön oikeussuoja. Kun tämä seikka on lähtökohtana myös Suomen perustuslaissa kansalaisen ns. perusoikeutena (20 §), joudutaan ratkaisuja tehtäessä ottamaan huomioon, että jos ennakkovalvontaa kevennetään, siihen liittyvän *access to justice* -mekanismin tulee olla uskottava ja tehokas. Ei ole järkevää jättää yleisvaikuttamista ainoastaan muutoksenhaun varaan, vaan sen tulee toteutua tarpeen mukaan myös perustasolla niin menettelyssä kuin normiohjauksessakin.

Edellä mainittujen lähtökohtien asettamissa rajoissa tulee arvioida, onko vallitsevassa järjestelmässä sellaista liiallista raskautta tai monimutkaisuutta, jota ympäristövaikutusten selvittäminen ja oikeusturva eivät edellytä tai missä määrin nämä tarpeet ovat tyydytettävissä toisenlaisilla ennakkovalvonnallisilla ratkaisuilla. Ennakkovalvonnan etupainotteisuus toimintojen sallittavuuden harkinnassa on Suomessa kuten Euroopan yhteisössä muutoinkin vallitseva. Muissa maissa, missä hallintoviranomaisrakenne on erilainen, saattaa jälkivalvonnan merkitys oli keskeisemmässä asemassa, jolloin toimintaan puututaan vain satunnaisten aloitteiden tai valvontatoimien seurauksena. Se missä määrin Suomessa ryhdytään ikään kuin kerimään taaksepäin omaksuttua *command and control* eli ennakkovalvontajärjestelmää, on siksi myös osittain poliittinen kysymys. Tietyt reunaehdot ovat kuitenkin yhteisöoikeudesta johtuen pakottavia eikä niistä voida kansallisesti poiketa.

Ratkaisukokoonpanot ja keventäminen

Keventämisen organisatorista muotoa voidaan käyttää kun päätöksentekokokoonpano saadaan muodostaa pääsääntöisestä poikkeavalla tavalla ”yksinkertaisemmaksi”. Tässä ei oikeastaan ole kysymys menettelyä vaan työjärjestystä koskevasta resurssipainotteisesta seikasta. Toisessa selvityksessä on tarkasteltu niitä edellytyksiä, joilla esimerkiksi vesilain kollegiaalisen päätöksenteon vaatimuksista voidaan organisatorisesti tinkiä vähäisiksi arvioituissa hankkeissa. Jos ympäristölupa-asioissa pääsääntönä on yhden ratkaisijan kokoonpano, jossa käytetään esittelijää, kokoonpanon keventämisen mahdollisuudet ovat luonnollisesti vähäiset. Jos resurssisäästö kohdistetaan asiassa käytettävään asiantuntijahenkilöstöön, tämän tulee tapahtua suhteessa asian laatuun ja laajuuteen. Työtapojen järjestäminen on kuitenkin luvantarvesääntelyyn nähden siten toissijainen kysymys, että laista johtuvat vaatimukset kuitenkin aina tulee voida täyttää ulospäin uskottavalla ja tehokkaalla tavalla. Ellei kysymys ole sellaisista ratkaisuista, jotka koskevat hakijan ja vahingonkärsijän tai muun oikeussuhteessa osallisen välistä suhdetta, esimerkiksi käyttöoikeuden perustamisesta, ei ole oikeudellista estettä käsitellä laajaakin hanketta koskeva lupa-asia perus- tai vähimmäiskokoonpanossa. Asiantuntijajäsenistä tinkiminen saattaa kuitenkin heijastua siinä, että asia tulee riittämättömän selvityksen vuoksi valituksesta palautetuksi uuteen käsittelyyn. Näin ei lopulta saavuteta tavoiteltua kustannustehokkuutta.

Oikeussuojasääntö

Oikeussuojateorian mukaan lupanormien sisältö on kahdenlainen sikäli, että osa lupamääräyksistä palvelee toiminnan järjestämistä ja vahinkojen ennakointia, toiset taas annetaan sivullisten aseman erityiseksi suojaamiseksi.⁸ Lupamääräysten asettamisen tarkoituksena on määritellä toiminnan sallittavuuden rajat yleisen turvallisuuden ja terveyden sekä myös ympäristönsuojelun näkökulmasta. Tämän tason asettaminen saatetaan katsoa asiaksi, joka ei kaikissa oloissa suoraan kosketa sivullisten oikeutta siinäkään tapauksessa, että lupa tulisi annettavaksi, sillä hakijalla on toisaalta lain sallimilla edellytyksillä oikeus saada lupa. Joillakin luparatkaisun osilla taas saattaa olla sellainen vaikutus toisten asemaan yltyvä sellainen vaikutus, että oikeussuojanäkökulma vaatii puhevallan käytön sallimista. Näin on laita erityisesti silloin, kun toiminnan vaikutukset tulisivat erityisesti koskemaan jonkun elinympäristöä muita merkittävämmiin. Oikeus tiedonsaantiin on eri asia, joka on järjestettävissä riippumatta ennakkovalvonnan muodosta.

Naapuruussuhteita koskevassa sääntelyssä esiintyy erilaisia laintasoisia oikeussuojavaatimuksia. Toiminnan vaikutusalueella saattaa olla myös voimassa porrastettuja melu- tai muita normitasoja, jolloin asianosaisella voi olla tarve vaatia pienemmän rasitusrajan asettamista. Suomen oikeudessa tämä näkökulma esiintyy etenkin siinä, että asianosaisten piiri usein määritellään hankkeen todennäköisen vaikutusalueen mukaan. Silloin hallintomenettelyn yleiset oikeusturvaperiaatteet edellyttävät vahinkoalueen sisäpuolelle jäävien tahojen saavan käyttää asianosaispuhevaltaa, koska heidän velvollisuutensa sietää kyseinen vaikutus tulee lainvoimaisesti päätöksellä ratkaistuksi. Toisissa maissa sääntely voi olla erilainen siten, että puhevalta lupamenettelyssä on rajoitettu, mutta asianomaisen sietämisvelvollisuudesta ja lupapäätöksen vaikutuksesta hänen asemaansa voidaan käydä uusi prosessi tuomioistuimessa. Näin varsinainen lupamenettely kevenee jossain määrin sisällöllisesti.

Sanotun perusteella on pääsääntönä katsottava, että jos ratkaistavassa asiassa on elementtejä, jotka kohdennetusti vaikuttavat toisiin tahoihin selvästi enemmän kuin

8 Schutznormtheorie, ks. esim. Michael Kloepfer, Umweltrecht (2008) s. 150.

toisiin sillä tavalla, että kajotaan heidän suojattuun elinympäristöönsä, lupamenettely olisi tarpeen. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että laaja yleisökuuleminen olisi tarpeen, vaan tilanteesta riippuen suppeakin asianosaiskuuleminen eli siinä mielessä kevennäminen voi tulla kysymykseen.

Menettelyllisestä kevennyksestä voitaisiin näin säätää kuulemista ja kuuluttamista koskevan YSL 38 §:n yhteydessä. Asia voitaisiin vaikutuksiltaan rajatuissa hankkeissa ratkaista varaamatta muille kuin asianosaisille ja viranomaisille tilaisuutta mielipiteen esittämiseen itse menettelyssä. Yleisöllä tulisi kuitenkin olla oikeus saada asian vireilläolosta tieto (ks. jälj. ehd. YSL 38a §).

4.9

Toiminnanharjoittajan omaehtoisen tarkkailun hyväksyminen

Viranomaisvalvonnan tehostamiseksi ja helpottamiseksi on nykyisin säädetty lupaan liitettävien tarkkailumääräysten antamisesta (YSL 46 §). Näistä velvoitteista olisi rakenteeltaan ja toiminnaltaan samantyyppisissä toiminnoissa säädettävissä yleisin normein. Kun luvantarvekynnystä nostetaan, tulisi vastaavasti normiohjauksen tai ilmoitusvelvollisuuden piiriin jäävien toimintojen osalta voida antaa vastaavia tarkkailumääräyksiä yleisin normein. Tästä syystä YSL 46 §:n 4 momentissa tarkoitettun tarkkailusuunnitelman esittämisvelvollisuutta voitaisiin laajentaa niin, että se koskisi kaikkia lain soveltamisalalla ennakkovalvonnan piiriin kuuluvia toimintoja. Jos ympäristölupaa ei vaadita, tarkkailusuunnitelma esitettäisiin ilmoituksen vastaanottavalle tai tietojärjestelmään merkitsemistoimenpiteen suorittavalle valvontaviranomaiselle. Ehdotus esitetään selvityksen lopussa.

5 Keventämisehdotus

5.1

Ennakovalvonnan keventämistavoite

Lupamenettelylle on ominaista, että toiminnan salliminen ja aloittaminen edellyttää valituskelpoisen hallintopäätöksen lainvoimaisuutta. Lupamenettelyn vaatimusta ei siten täytä sellainen viranomaiskäsittely, jolla ei ole yhteyttä oikeuteen aloittaa toiminta ja jossa toiminnan sallittavuutta laintasoisen lupaharkintaa koskevan sääntelyn perusteella ei ole tutkittu. Lupamenettelyn keventäminen voi näin tulla kysymykseen oikeastaan vain siten, että lupakäsittelyn kohteen laajuutta supistetaan, ei sitä vastoin niin, että hallintomenettelyn välttämättömistä ainesosista tingitään. Kohteen rajaamista voi tapahtua siten, että menettelyn piiristä erotetaan sellaiset elementit, joilla ei ole painoarvoa lupaharkinnassa ja jotka tästä syystä ovat esimerkiksi erikseen ratkaistavissa. Tyypillinen esimerkki tällaisesta on korvauskysymys tai hanketta varten tarvittavan käyttöoikeuden perustaminen.

Menettelyllisessä suhteessa kysymys on kahdenlaisesta lähestymistavasta. Ensinnäkin tavoitteena voi olla toiminnanharjoittajan kannalta *vähemmän pysyvyysuojaa* takaavan toimintaluvan antamisesta, toiseksi joidenkin seikkojen jättäminen pääsääntöisestä tutkimisvelvollisuudesta ja käsittelystä *poikkeavan menettelyn* varaan. Ilmoituksenvaraisen ja luvanvaraisen toiminnan eroavuudeksi muodostuisi se, että ensin mainittu ei nauti pysyvyysuojaa esimerkiksi siihen nähden, että hanke myöhemmin voi osoittautua lupaa edellyttäväksi.

Keventämisen taloudelliset tavoitteet ovat kahdenlaisia. Ensinnäkin kysymys on *toiminnanharjoittajille ja asianosaisille* hakemuksen ja edunvalvonnan vuoksi aiheutuvista kustannuksista ja sellaisista menettelytavoista, jotka synnyttävät tarkoitukseen nähden tarpeetonta ajanhukkaa tai kustannusta. Toisena tavoitteena on *viranomaiskustannusten* karsiminen ja viranomaistoiminnan tehokkuuden parantaminen. Kun toimeksiannon tarkoituksena on esittää ratkaisuja, joilla ympäristölupajärjestelmän piiriin tulevia toimintoja tai niiden valvontamekanismeja voitaisiin hallinnollisesti keventää yli sen mitä aikaisemmin esitetyissä selvityksissä on jo ehdotettu, on otettava huomioon myös se, että *jälkivalvontaan ja asiantuntijaresurssien käyttöön sekä tietokantojen ylläpitämiseen* saatetaan tarvita aiempaa enemmän voimavaroja. Tältä osin ehdotus perustuu osittain *aiheuttamisperiaatteeseen* sikäli, että toimijoiden *omavalvonnan* osuutta lisätään ja siihen liittyen myös vastuuta asiantuntijaresurssien käyttöön otosta.

Keventämisen muodot

Mitä *ennakkovalvonnan* keventäminen merkitsisi? Seuraavat vaihtoehdot tulevat tässä yleisellä tasolla tarkasteltaviksi:

- 1) Asialajin mukaan päätös tehdään kollegiaalisen päätöksenteon sijasta yhden ratkaisijan kokoonpanossa
- 2) Asialajin mukaan menettelyä kevennetään kuulemisen laajuuden ja lausuntojen hankkimisen osalta
- 3) Tiettyt asiakokonaisuudet erotetaan osin tai kokonaan lupa-asian käsittelyn piiristä ja jätetään ne jälkivalvonnan tai yksityisen aloitteen varaan
- 4) Luovutaan valikoidusti ja säännellysti varsinaisesta lupamenettelystä kokonaan ja käytetään muuta hallinnollista menettelyä

Toimeksiannon mukaan ei ole tarkoitus uudelleen arvioida niitä lupajärjestelmän ja lupahallinnon keventämisehdotuksia, joita ympäristöministeriön aikaisemmissa raporteissa on esitetty, vaan pyrkiä osin täsmentämään keventämisen liikkuma-alaa, osin esittämään keventämismahdollisuuksien laajentamista jo esitetyistä malleista. Keventämisprojekti on esittänyt esimerkiksi ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettujen jätetoimintojen osalta siirryttäväksi nykyistä kevyempään ennakkovalvontaan. Tältä osin ei ole huomautettavaa.

Vallitsevan säännönmukaisen *lupamenettelyn* korvaamisella muunlaisella ennakkovalvonnan mekanismilla eli "keventämisellä" tarkoitetaan kahta seikkaa. Yhtäältä kysymys voi olla siitä, että luvanhakuvelvollisuus sinänsä säilyy, mutta tiettyjen toimintojen osalta sovellettaisiin pääsääntöisestä hallintomenettelystä jossakin määrin poikkeavaa "kevyempää" lupamenettelyä. Toisaalta kysymys voi olla hankkeista, joiden osalta luvantarve lain nojalla poistuu, kun tilalle omaksutaan muu ennakkovalvonnallinen menettely. Näin kävisi erityisesti normiohjauksen piiriin tulevissa hankekategorioissa.

Lupamenettelyn keventäminen voisi tulla kysymykseen sellaisissa hankkeissa, joihin ei ennalta arvioiden liity tarvetta antaa oikeussuojaa yksityisten vaatimuksille ja joissa hankkeella ei ole suoraa vaikutusta toisen oikeuspiiriin siten, että tämä vaikuttaisi lupaedellytysten harkintaan. Kevennetty menettelytapa soveltuisi siten periaatteessa sekä ympäristölupa- että vesilupa-asioiden käsittelyyn.

Peruslupa ja muutoslupa

Lupavalvonta on mahdollista porrastaa tai osittaa myötäilemään toiminnan ja sen vaikutusten muutosten merkittävyyttä. Olennaista on, että säännönmukainen menettely otetaan käyttöön niissä luvanvaraisissa hankkeissa, joissa kysymys on uuden toiminnan aloittamisesta tai alkaneen toiminnan olennaisesta muutoksesta. Jo käynnistettyjen luvan saaneiden hankkeiden lupamenettelyä voidaan keventää sekä menettelyllisesti että asiallisesti. Menettelyllisesti voitaisiin soveltaa kevennettyä menettelyä niissä tapauksissa, joissa muutos on niin merkittävä, että normiohjaus ei riitä kattamaan ennakkovalvontaa, mutta toisaalta muutos ei olisi olennainen. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi ammattimaisen jätetoiminnan tai turvetuotantotoiminnan ollessa kysymyksessä. Sisällöllisessä suhteessa muutoksen merkitystä luparelaatiossa ei myöskään ole tarpeen avata koko toiminnan laajuudessa, vaan ainoastaan niiden lupamääräysten osalta, joita muutos koskee. Muutosten rajattu tarkastelutapa merkitsee myös, että kevennetty menettely olisi riittävä.

Mainittu tilanne olisi siten verrattavissa lupamääräysten tarkistamiseen. Säännönmukainen lupa vaikuttaisi näin taustalla (*peruslupa*), eikä sen sisältämää sallit-

tavuuden harkintaa olisi tarpeen avata, jos muutos ei sitä edellytä. Tällöin olisikin todennäköisesti kysymys olennaisesta muutoksesta. Uuden toiminnan ja käynnistyneen toiminnan lupatarkastelun eriyttäminen menettelyllisessä suhteessa toisi siten resurssisäästöä, varsinkin jos siihen kytkeytyisi toiminnanharjoittajan velvollisuus antaa muutoksen tarkastelemiseksi niin täydellistä selvitystä, että sen pohjalta voidaan arvioida käsittelytavan laajuus ja sisältö samoin kuin se, onko toiminta muutoin voimassa olevan luvan mukaista..

5.4

Ympäristöluvanvaraisten hankkeiden rakennetarkistus

5.4.1

Yleistä keinoista

Seuraava kaavamainen esitys ennakkovalvonnan keventämistratkaisuista ja samalla valvontakeinojen uudesta porrastuksesta koskee ensisijaisesti ympäristölupia. Eriksseen arvioidaan, missä määrin malli sopisi myös vesilain mukaisten hankkeiden käsittelyyn.

Lähtökohtana on voimassa olevan lain mukaisia lupavelvollisia hankkeita koskevan ns. laitosluettelon (YSA 1 §) purkaminen, mitä jo aiemmissa raporteissa on ehdotettu. Pääasiallisia menettelytapoja on tässä suhteessa kaksi, ensinnäkin *lupantarvekynnyksen nostaminen*, toiseksi *hankkeiden ryhmittely* uuden rakenneuudistuksen mukaisiin luokkiin. Lähtökohtana olen pitänyt, että kaikki nykyisen laitosluettelon hankkeet jäävät jonkin ennakkovalvontakategorian piiriin. Olisiko syytä vapauttaa joitakin toimintoja kokonaan ennakkovalvonnan piiristä on kysymys, joka vaatii selkeää empiiristä tarkastelua, mihin käsillä oleva selvitys ei anna edellytyksiä. Tässä suhteessa viitataan aiempiin selvityksiin.

Kun lupantarvekynnystä nostetaan, esitettävän rakennetarkistuksen mukaan muut hankkeet jäävät jonkin muun, kevyemmän valvontakeinon kuin säännönmukaisen lupamenettelyn piiriin. Koska Suomen järjestelmässä luvanvaraisten hankkeiden luettelo näyttää olevan olennaisesti laajempi kuin yhteisön sääntelyssä luvanvaraisten hankkeiden luettelo, tulisi harkita, missä määrin käytettyjä koko- ja muita kriteerejä voitaisiin lupantarpeen vähentämiseksi muuttaa. Pilaantumisvaaraa aiheuttavien toimintojen vapauttaminen lupantarpeesta siirtää valvonnan painopisteen jälkivalvontaan tai ns. *kumulatiiviseen seurantaan* eli raportoinnin avulla tapahtuvan satunnaisvalvontaan. Pelkästään jälkivalvonnan varaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja ei kuitenkaan tulisi ilman kontrolloitua seurantaa jättää. Siksi esitetään lievemiksi ennakkovalvonnan keinoiksi ilmoitusvelvollisuutta ja omavalvonnan hyväksymistä eli akkreditointia.

Kumulatiivisuus tarkoittaa sitä, että ilmoitusvelvollinen tai hyväksytty toiminta ei saa suojattua asemaa toiminnan harjoittamiseen, vaan että seurannan yhteydessä paljastuva laiminlyönti tai arviointivirhe voi johtaa siihen, että toiminta muuttuu luvanvaraiseksi. Toiminnan jatkamisen edellytykseksi tulee silloin voida asettaa velvollisuus hakea lupa.

Rakenneuudistusehdotus

Ehdotus käsittää seuraavanlaisen ympäristöluvanvaraisten toimintojen rakennetarkistuksen.

- 1) Ensinnäkin tulisi tarkistaa eri hankekategorioiden kokorajoja niin, että luvantarvekynnys nousisi sellaisten hankkeiden osalta, joiden päästöistä ja toiminnallisista edellytyksistä voidaan antaa riittävät yleisesti velvoittavat määräykset (YVN) säädöstasolla. Pääsääntöisesti valvontaintressi toteutuisi saattamalla nämä hankkeet ilmoituksenvaraisiksi.
- 2) Toiseksi ne hankkeet ja toiminnot, jotka tämän jälkeen muodostuvat edelleen luvanvaraisiksi, saatetaan määriteltävin kriteerein sellaisiksi, että ne käsitellään säännönmukaisessa tai kevennetyssä lupamenettelyssä.
- 3) Ilmoituksenvaraisten ja kevennetyn lupamenettelyn piiriin tulevien hankkeiden välinen rajanveto tapahtuu nykyisellä tavalla siten, että luvanvaraisista hankkeista säädetään erikseen ja niitä vähäisempien eli ilmoituksenvaraisista toiminnoista vastaavasti. Hankeluettelon sisäisesti määritellään siten tarpeen mukaan kullekin valvontakeinolle kaksi kokorajaa, esimerkiksi energialaitosten, varastojen, sahalaistosten, turvetuotantoalueiden ja eläinsuojien osalta.

Nykyisin laitosluettelon mukaan luvanhakuvelvolliset toiminnot (YSA 1 §) ja vesilupahankkeet jakautuisivat *käsittelytavan* mukaisiin kategorioihin seuraavasti (ks. kaavio alla). Hankkeiden pääkategorioita on karkeasti kolme, ensinnäkin (alin) pelkästään jälkivalvonnan ja yleisen normiohjauksen piirissä olevat hankkeet, toiseksi (keskimmäinen) ilmoitus- ja mahdollisesti akkreditointijärjestelmään kuuluvat hankkeet sekä kolmanneksi (ylin) luvanvaraiset hankkeet. Alimmassa kategoriassa on erotettavissa vielä kaksi alalajia siten, että ensimmäiseen sisältyvät ennakkovalvonnassa normiohjauksen avulla tunnistettavat hankkeet ja toiseen muut, yleensä vähäisemmät hankkeet, joita valvotaan vain jälkivalvontamekanismeilla. Keskimmäisessä kategoriassa ovat ne, yleensä samalla normiohjauksen piiriin kuuluvat toiminnot, jotka on saatettu ilmoitusvelvollisuuden piiriin niiden riskialttiuden vuoksi, sekä sellaiset sinänsä luvanvaraiset hankkeet, jotka asetukseen perustuvalla delegoinnilla saatetaan ilmoitusjärjestelmän piiriin. Lupajärjestelmään puolestaan sisältyy kaksi kategoriata hankkeita, joista osa kuuluu normaaliin lupamenettelyyn, osa taas voidaan ottaa kevennetyn lupamenettelyn piiriin.

Malli on tarkoitettu sellaiseksi, että se soveltuu lähtökohtaisesti sekä ympäristölupapiini että vesilupapiini. Myöhemmässä vaiheessa sitä saatettaisiin laajentaa koskemaan myös esimerkiksi maa-aineslupia.

III Kategoria

”Vapaat”
(jälkivalvonta)

Luvantarpeen sijasta
normiohjaus

Rekisteröiminen

II Kategoria

Toimintojen ilmoitusmenettely

Omavalvontaan hyväksyminen

I Kategoria: Lupamenettely

I- Kategoria
Kevennetty lupamenettely

”keskikategorian” hankkeet
”superkategorian” hankkeiden ei-olennaiset muutokset ja laajennukset

I+ Kategoria
Säännönmukainen lupamenettely

→ YVA

→ IPPC

→ VL 3–10 luvun mukaiset hankkeet

→ kaivokset

→ ydinlaitokset

Kategoria I+: Luvanvaraiset hankkeet

Jos välttämättömän luvantarpeen perustaksi otetaan yhteisön oikeudesta johtuva toimintojen osoittamat toiminto- ja päästömääreet, valtaosa pienemmistä nykyisin ympäristöluvanvaraisista hankkeista jäisi suoraan luvantarpeen ulkopuolelle. Niihin voitaisiin tarpeen mukaan soveltaa muunlaisia ennakkovalvontakeinoja. Varsinaiseen lupamenettelyyn jäävät siten *koalifioidusti määritellyt* hankkeet. Niitä olisivat etenkin:

- IPPC-direktiivin alaan kuuluvat laitokset ja toiminnot sekä muut yhteisön lainsäädännön nojalla luvanvaraiset toiminnot (direktiivin laitosluettelo);
- EY-jätesäätelyn mukaan luvanvaraiset toiminnot;
- EY:n luvanvaraisia vesipäästöjä käsittävät toiminnot;
- hankkeet, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suorittamista (YVA-direktiivin laaja laitosluettelo);
- hankkeet, jotka sijoittuvat pohjavesialueelle, luonnonsuojelualueelle tai muulle käyttörajoituksen piirissä olevalle alueelle, ellei yleisellä norminannolla ole säädetty edellytyksistä, joilla toiminta on sijoitettavissa;
- hankkeet, jotka saattavat aiheuttaa vesien tai maaperän pilaantumista, paitsi jos kysymys on sellaisesta jätetoiminnasta, jonka osalta ympäristöön sijoittamisesta on säädetty yleisellä norminannolla ja samalla annettu yleisesti velvoittavia määräyksiä;
- ympäristön pilaantumista aiheuttavat hankkeet, jotka vaativat ympäristöluvan lisäksi vesilain, maa-aineslain tai kaivoslain mukaisen luvan;
- ympäristön pilaantumista aiheuttavat hankkeet, jotka eivät ole asemakaavassa toimintaa varten annettujen määräysten mukaisia; sekä
- vesilain 3–9 luvuissa määritellyt luvanvaraiset hankkeet; nämä hankkeet saattavat olla yhteiskäsittelysuhteessa ympäristölupa-asian käsittelyyn.

Kategoria I-: Kevennetyn lupamenettelyn tilanteet

Kevennettyä lupamenettelyä sovelletaan muihin kuin I+ kategorian luvanvaraisiin hankkeisiin siltä osin kuin niitä ei siirretä normiohjauksen (YVN) ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Kevennettyä menettelyä merkitsisi se, että koska kysymys on vaikutuksiltaan rajallisista hankkeista, kuuleminen on rajattavissa tiedossa olevaan todennäköiseen osallistahoon. Vaikka hakemuksesta kuulutettaisiinkin, viranomaisella ei olisi velvollisuutta muiden sivullistahojen kuin viranomaislausuntojen huomioonottamiseen. Toisena ominaispiirteenä ja toiminnanharjoittajan kannalta haittana voi olla se, että päätös ei saa sitovuusvaikutusta niihin tahoihin nähden, joille ei ole varattu tilaisuutta tulla kuulluiksi. Menettelyä ei voitaisi soveltaa yksityisoikeudellisia suhteita koskevassa ratkaisutilanteessa, esimerkiksi kun kysymys on korvausten määrittämisestä sellaisille tahoille, jotka eivät ole olleet menettelyssä asianosaisina. Mahdollista olisi rajatakin menettely niin, että siinä ei miltään osin ratkaista yksityisten vaatimuksia muutoin kuin yleisten luvanmyöntämisedellytysten kannalta, jolloin mahdolliset korvaus- ja muut vaatimukset jäävät mahdollisen erillisen prosessin varaan (vrt. nykyinen vesilain kaksivaiheinen menettely, VL 16:24).

Kevennetyn menettelyn etuna sen kanssa kilpailuasemaan asetettavan ilmoitusmenettelyn kannalta on luonnollisesti se, että toimintaa varten annetaan *lupamääräykset sisältävä päätös* ja se että toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin päätös on annettu. Ilmoitusta käsittelevällä viranomaisella tulisi, mikäli tällainen menettely katsotaan ympäristöpoliittisesti tarpeelliseksi säätää, olla mahdollisuus määrätä hankkeen sallittavuuskysymys kevennetyssä lupamenettelyssä käsiteltäväksi. Edellytyksenä voisi olla että ilmoituksen sisältö on puutteellinen tai toiminta sellainen, ettei vaikutuksia voida riittävästi arvioida.

Säädösperustaksi ehdotetaan YSL 38a §. Alla olevat esimerkit ovat fiktiivisiä osoittaen lähinnä menettelytavan. Empiiristä pohjaa rajojen asettamiselle ei ole voitu perustella tässä selvitystyössä. Jaottelun tosiasiallinen toteutus perustuisi erilliseen toimintojen ja asioiden määrälliseen tarkasteluun, jota on eri yhteyksissä jo suoritettu.

Esimerkiksi YSA 1 § 1 mom. kohta 3 b) kattilalaitos:

Ympäristöluvan tarve olisi olemassa, kun koko on yli 50 megawattia, kevennetyssä menettelyssä silloin, kun koko on alle 49 megawattia mutta suurempi kuin normiohjauksen piiriin mahdollisesti saatettu toiminta (esim. 5–25 MW). Normiohjauksen varaan voisi siten jäädä jokin taso 5–25 MW asti ja sen varmistimeksi omaksuttaisiin ilmoitusvelvollisuus. Pienemmät laitokset olisivat tarpeen mukaan pelkästään yleisnormituksen ja jälkivalvonnan varassa, elleivät ne sijaitse alueella, jota koskevat muunlaiset lisäedellytykset.

... tai, kohta 11, eläinsuojan osalta vastaavasti:

Nykyisten kokoluokkien mukainen luvantarveraja voitaisiin esimerkiksi kaksinkertaistaa 30 lypsylehmästä 60:een, mistä alkaen se olisi siitä kaksinkertaiseen määrään (120) kevennetyn lupamenettelyn piirissä; tämän jälkeen vasta säännönmukaisessa menettelyssä käsiteltävä ympäristölupa tulisi tarpeelliseksi. Samalla kokoväli 30–60 siirtyisi normiohjauksen ja ilmoitusmenettelyn piiriin. Vastaavasti sama soveltuisi muiden eläinsuojien osalta.

Kuten edellä on todettu, luvantarverajojen asettaminen alle tason, jonka yhteisöoikeus määrittää, on kansallisen harkinnan varassa. Nykyiset YSA 1 §:ssä olevat kokorajat ovat näin ollen merkittävästikin nostettavissa. Kevennetty menettely täyttää lähtökohtaisesti yhteisöoikeuden vaatimuksen lupamenettelystä, ilmoitusmenettely taas ei, ellei sillä ole lupamenettelylle ominaisia oikeusvaikutuksia (asianosaiskuuleminen, toimintaa sitovien määräysten asettaminen yms., muutoksenhakuoikeus).

Kategoria II: Ilmoituksenvaraiset ja akkreditointihankkeet

Ilmoitusvelvollisuuden perusteet

Tietynlaiset hankeryhmät, joita voidaan pitää edellä mainituin tavoin toiminnallisvalvonnallisesti yksinkertaisina ja jotka sen vuoksi saatetaan toiminnan järjestämisen osalta siirtää luvanvaraisuuden piiristä normiohjauksen piiriin, ovat kahdenlaisia. Ne voidaan jättää joko suoraan jälkivalvonnan varaan tai saattaa ne ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Tässä ei tarkastella sitä erillistä ilmoitusvelvollisuutta, joka koskee tilapäistä toimintaa sekä koeluonteista toimintaa ja häiriö- ja huoltotilanteita. Eriässä tilanteissa viranomaisen tulee nykyisen sääntelyn perusteella tehdä ilmoituksen johdosta päätös, toisissa ainoastaan harkinnan mukaan. Siltä osin sääntelyn rakenne voinee säilyä nykyisellään. Sitä vastoin tätäkin ilmoitusvelvollisuuden lajia saatettaisiin "keventää" sisällyttämällä varsinaiseen toimintalupaann ennakkoivia määräyksiä lyhytaikaisten poikkeustilanteiden hallinnasta ja viranomaiselle annettavan ilmoituksen sisällöstä. Omavalvonnan merkitystä voitaisiin samalla lisätä. Tässä suhteessa yleisesti velvoittavat normit (YVN) ja muukin teknistä turvallisuutta koskeva normiohjaus saattaisi olla kehitettävissä rutiininomaiseen suuntaan (BAT), mikä keventäisi ilmoitusta käsitelvän viranomaisen työtä.

Kun luvantarvekynnystä nostetaan, tässä selvityksessä lähdetään siitä, että nykyisistä toimintojen minimirajoista alkaisi sen sijaan (säännöllisen toiminnan) il-

moitusvelvollisuus. Jotta muutoksella olisi kustannustehokkuuden kannalta merkitystä, lupamenettelyn ja ilmoitusmenettelyn eron tulisi ilmetä käytännössä, myös silloin kun kysymys on kevennetystä lupamenettelystä. Normiohjaus suhtautuisi ilmoitusvelvollisuuteen siten, että jotta hanke voitaisiin siirtää lupajärjestelmästä ilmoitusmenettelyyn, sen tulee olla yleisesti velvoittavien normien (YVN) piirissä. Ilmoitusvelvollisuuskynnyksen alittavat toiminnot taas voivat olla yksinomaankin normiohjauksen piirissä.

Kun asetuksessa on annettu asianmukainen valtuus, normiohjauksen avulla voidaan myös siirtää rutiininomaisia toimintoja lupavelvollisuuden piiristä, jolloin niistä tulee ilmoitusvelvollisia.

Normiohjauksen piirissä olevien toimintojen ilmoitusmenettely voisi näin olla kahdenlaista. Jos normiohjaus sääntelee tyhjentävästi toiminnan kaikki ulottuvuudet ja päästöraajat, ilmoitusmenettelyn tehtävänä on lähinnä tarkistaa toiminnan vastaavan normiohjauksen vaatimuksia. Asianosaiskuuleminen noudattaa yleisiä hallintolain periaatteita (vrt. YSL 63 §). Jos taas toiminta ei täysin ole normiohjauksella säännelty, mutta ei kuitenkaan ylitä luvantarverajaa, viranomaisen tulisi tarkistaa, että laista johtuvat yleiset vaatimukset täyttyvät.

Ilmoitusvelvollisuuden käyttöala on etenkin suhteessa kevennettyyn lupamenettelyyn jossain määrin harkinnanvarainen tai epätarkasti määritettävissäkin, ainakin jos kummassakin menettelyssä tulee annettavaksi valituskelpoinen päätös sisältäen toimintaa koskevia sitovia määräyksiä. Ilmoitusvelvollisuuden luonteeseen kuuluukin yleensä se, että toiminnalla ei juurikaan ole ympäristövaikutuksia. Tarkoituksena on siten lähinnä informoida viranomaisista – ja mahdollisesti naapurustoa – uuden toiminnan alkamisesta. Toimintaahan ei voida rajoittaakaan ympäristönsuojelulain nojalla, ellei sillä ole ainakin jossain määrin merkityksellisiä pilaantumisvaikutuksia.

Kun vasta sanottu on oletuksena määriteltäessä ilmoitusvelvollisten hankkeiden kokorajoja, johdonmukaista on, että mikäli ilmoituksen perusteella voidaan arvioida toiminnan, normiohjauksesta huolimatta, aiheuttavan ympäristön pilaantumista, asianomainen tulisi osoittaa hakemaan lupa.

Kun ilmoitus tehdään säädetyssä määräajassa ennen toiminnan alkamista, viranomaisella voi arvioida mahdollisen luvantarpeen ennen tätä ajankohtaa. Ympäristölupaviranomaisuudistuksen ollessa kesken ei ole mahdollista arvioida, mille viranomaiselle ilmoitus olisi tehtävä. Vaihtoehtoja näyttää olevan kaksi, joko valtion (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tai kunnan ympäristövalvontaviranomaisen. Koska näillä viranomaisilla muutoinkin on hallintopakkokeinona valta vaatia luvan hakemista, se seikka että vaatimus johtuu ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä, ei vaikuta ongelmalliselta. Valitustien avaaminen tässä yhteydessä ei taas tunnu mielekkäältä, vaan voisi ajatella, että ilmoituksentekijä saisi tehdä oikaisuvaatimuksen toimivaltaiselle lupaviranomaiselle, joka asian ratkaisisi. Tästä päätöksestä, jos lupa määrätään haettavaksi, ei saisi erikseen valittaa. Näillä mekanismeilla lupajärjestelmän ja (pysyvää toimintaa koskevan) ilmoitusmenettelyn suhde vaikuttaisi toimivalta ja mahdollisimman vähän byrokraattiselta.

Ilmoituksen johdosta tulisi antaa valituskelpoinen päätös, joka sisältää tarvittavat määräykset esimerkiksi häiriö- yms. tilanteiden osalta sen ohella, mitä normiohjauksesta johtuu. Koska toiminnan ei oleteta aiheuttavan ympäristön pilaantumista, nykyisessä sääntelyssä omaksuttua kuulemis- ja tiedottamismenettelyä on pidettävä riittävänä (YSL 63–64 §). Koska kysymyksessä on ilmoitusmenettely ja siten järjestysluontoinen toimenpide, toiminta saadaan aloittaa säädetyssä määräajan kuluttua umpeen, vaikka viranomaisella ei vielä olisi määritellyt kantaansa. Toisaalta viranomaisella voi määräajan kuluttua umpeen kieltää toiminnan tai rajoittaa sitä, jos ilmenee, että sillä on muita kuin oletettuja haittavaikutuksia tai että se vaatii viranomaisen luvan.

Hankkeiden muutokset ja laajennukset

Toimintojen muutokset ja laajennukset voisivat määriteltäviltä osin olla ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Näin voisi olla laita esimerkiksi silloin, kun tuotannon määrää sinänsä lisätään, mutta päästöjen määrä vähenee, kun toiminnassa otetaan käyttöön tehokkaampi puhdistamisjärjestelmä. Tämän ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä saatetaan ennakoivasti määrätä lupaehdoissa. Jos taas muutos aiheuttaa ympäristön lisääntyvää pilaantumista tai pilaantumisen vaaraa, pääsääntöisesti vaaditaan lupa. Lupa voitaisiin kuitenkin antaa kevennetyssä menettelyssä, jos muutoksen vaikutukset rajoittuvat lähialueelle eivätkä ole merkittäviä.

Kategoria III: Yleisellä norminannolla ohjattavat hankkeet

Alempi, esimerkiksi nykyinen vähimmäiskokoraja osoittaisi luvantarpeen kaikissa olosuhteissa, jolloin valittavaksi voi tulla kevennetty lupamenettely. Hankkeille asetettaisiin lisäksi korkeampi mitoitusluku niitä tilanteita varten, jossa säännönmukainen eli nykyinen lupa olisi tarpeen. Mitoituksen tarkemmat määritykset tulisi tehdä sen mukaan mihin kokomäärään nykyisin kohdistuu suurin luvanhakupaine.

Kolmanneksi kategoriaksi tulevat ne kevennetyn luvanhakuvelvollisuuden piiriin tai kokonaan luvanhakuvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät toiminnot, joita varten annetaan yleisiä sitovia määräyksiä (YSM). Jos näitä koskevassa asetuksessa määritellään päästörajat, sijoittamisen edellytykset ja tekniset vaatimukset, voidaan samalla säätää, ettei luvanhakuvelvollisuutta ole. Luvanhakuvelvollisten toimintojen osalta tulee kuitenkin tehdä viranomaiselle ilmoitus.

Ilmoitusvelvollisuus voi koskea asetuksen mukaan määrättävin edellytyksin myös muita, ilman lupaa sallittuja toimintoja, kun ne esimerkiksi sijoittuvat tietylle aralle alueelle tai kun niissä käytetään vaikutuksiltaan tavanomaisesta poikkeavia aineita, esimerkiksi geneettisesti muunnettuja organismeja. Hajakuormitusta aiheuttavien toimintojen ennakkovalvonnan järjestäminen on tässä suhteessa erillisselvitystä vaativa hanke.

Ryhmäluvanhakuvelvollisuus

Luvantarpeesta vapauttaminen tapahtuisi kynnysrajaa suoraan nostamalla eli laitostunnisteita suurentamalla. Keventämisprojektissa on kuitenkin arvioitu, että tätä ei laajassa mittakaavassa voitaisi toteuttaa ympäristönsuojelun vaarantumatta, vaan että sen sijasta olisi tarkasteltava lupaviranomaistoimivallan siirtämistä valtion viranomaiselta kunnan viranomaiselle. Kysymys viranomaisten toimivallan jakautumisesta erityisesti aluehallintoviranomaisuudistuksen jälkeen ei kuulu tämän esityksen piiriin. Lukumääräisesti suuren lupavelvollisten ryhmä kattaa tietyvästi juuri pieniä ja hajallaan sijaitsevia toimintoja, joiden jättäminen kokonaan lupavalvonnan ulkopuolelle on vaikea perustella pelkästään resurssisyistä. Sitä vastoin saattaisi olla mahdollista luoda ryhmä- tai aluekohtaisia luvanhakutahoja, joita koskevia lupa-asioita käsiteltäisiin eräänlaisina ryppäinä. Näin voisi menetellä esimerkiksi maatalousvaltaisilla alueilla tai paikkakunnilla missä on pienteollisuuskeskittymiä.

Normiohjauksen syventäminen lupantarvemäärityksessä

Normiohjauksen vaikutukset ovat pääasiassa kahdenlaisia liittyen yhtäältä lupantarvekynnykseen, toisaalta lupamenettelyyn. Normiohjauksen käyttö lupantarpeen vähentämisessä on jo nykyisin käytössä ja sen käyttöönoton laajentamiseksi on tehty kannatettavia ehdotuksia. Jos lakisääteistä lupantarverajaa nostetaan, normiohjauksen käyttöala samassa tarkoituksessa tulisi koskemaan lupantarverajan ylittäviä ns. yksinkertaisia toimintoja. Se normiohjaus, joka kohdistuu lupantarpeen ulkopuolelle jääviin hankkeisiin, koskisi lähinnä toiminnan ehtoja sekä viranomaisen päätöksentekoa muutoin.

Kun laissa on valtuus vapauttaa laintasoisen lupantarpeen piiristä tiettyjä toimintoja, valtuussäännöksen sisällön tulee olla yksiselitteinen, koska muutoin jouduttaisiin kenties saattamaan lupaviranomaisen tutkittavaksi kysymys hankkeen luvanvaraisuudesta. Kun normiohjauksellista lupantarpeesta vapauttamisperustetta käytetään, hanke siirtyy kuten edellisessä kohdassakin mainituissa tapauksissa kumulatiivisen valvonnan eli lähinnä ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Vesitaloushankkeista

Koska vesilain järjestelmässä hankkeiden lupantarve ei määräydy "laitosluettelon" avulla vaan yksittäisen hankkeen vaikutusten intensiteetin perusteella, on vaikea omaksua suoraan edellä ympäristönsuojelulain järjestelmään ehdotettua keinojen kirjoa. Vesilaille on myös ollut vanhastaan ominaista, ettei hankkeiden toteuttamiseksi ole annettu yleisiä velvoittavia määräyksiä hallinnollisesti vaan että lupaviranomainen pääsääntöisesti itse suoraan tulkitsee lain vaatimuksia. Koska myös valmisteilla oleva vesilakiehdotus näissä suhteissa perustuu samankaltaisiin lähtökohtiin, vesiluvan rinnalle on vaikea ilman erillistä selvitystä luoda vaihtoehtoisia ennakkovalvontakeinoja.

Lähtökohtana on sanotusta syystä pidettävä, että nykyisen vesilain 3–9 luvuissa säännellyt hankkeet vatedeskin ovat entiseen tapaan luvanvaraisia. Vesilakiin sisältyy jo nykyisin tiettyjä kevennetyn lupamenettelyn muotoja esimerkiksi kuulemisen rajoittamisen tai osaluvan antamisen suhteen. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista lupamenettelyn sisäisesti muodostaa erilaisia kategorioita.

Ajattelavissa olisi, että vesilain 2 luvussa tarkoitettuihin vaikutuksiltaan vähäisiin rakennelmiin ja töihin nähden nostettaisiin lupantarvekynnystä. Vaikeutena on tällöin kriteerien määrittäminen niin tarkasti, että ne olisivat tunnistettavissa erilaisissa vesiympäristöissä. Pieni täyttö suuressa vesistössä on luonnollisesti vaikutuksiltaan vähäinen, mutta vastaava täyttö toisenlaisessa ympäristössä ei ole. Usein rakennelma tai työ sijoittuu toisen omistamalle alueelle tai vaikuttaa sen käyttöön.

Mikäli lupantarvekynnyksen nostamista kuitenkin tavoitellaan, olisi säädettävissä, että rakenteeltaan tavanomainen, kiinteistökohtaista käyttöä palveleva hanke, jolla ei ilmeisesti ole vaikutusta vesistöoloihin eikä haittaa toisten hallitsemien alueiden käyttöä, edellyttää luvan sijasta ilmoituksen tekemistä. Tällaisia hankkeita tarkoitetaan nykyisin muun muassa vesilain 2 luvun 6 §:n 1 momentissa. Jos kysymys on laitureista ja muista rantaan tehtävistä rakennelmista taikka johdoista, niiden sijoittamisesta olisi annettavissa yleisiä määräyksiä, joita noudatettaessa ilmoitusmenettely tulisi kysymykseen. Koska kuitenkin toimenpiteen suorittajalla ei aina ole riittävästi tietoa vesistöoloista, viranomaisella tulisi olla oikeus määrääjässä ilmoituksen antamisesta tehtävällä päätöksellä edellyttää haettavan lupaa toimenpiteeseen. Säännösehdotus on vesilain 2 luvun 2a §:ssä.

Yhteiskäsittelystä pääsääntö

Lisäksi esitetään, tässä vaiheessa alustavasti, että vuonna 2000 luotu ympäristöluvan ja vesiluvan yhteiskäsittely omaksuttaisiin pääsäännöksi aina, kun hanke vaatii molemmat luvat, riippumatta siitä, onko luissa tarkoitetuilla toiminnoilla sama vesistöllinen yhteys vai ei. Rationalisointihyötyä saataisiin siitä, että vesilupa ”konsumoi” menettelyllisesti, joskaan ei tässä vaiheessa lupaharkinnan osalta, ympäristöluvan. Tähän tarjoutuu tilaisuus senkin vuoksi, että valtion viranomainen vireillä olevan aluehallintovirastouudistuksen perusteella aina olisi sama kumpakin lakia sovellettaessa. Seurauksena olisi, että konsumointitilanteessa kunnan mahdollinen toimivalta ympäristönsuojelulain mukaisena lupaviranomaisena väistyisi vesilupaviranomaisen hyväksi. Näin on jo nyt asian laita.

Tarkkailun ja valvonnan painopisteen keventäminen

Kun luvantarvekynnys ehkä olennaisestikin nousee, ilmoitusmenettelyn piirissä olevien toimintojen valvontatehtävät saattavat viranomaisen seurannassa lisääntyä. Tämä johtuu osin siitä, että ilmoitusmenettelyssä annettaviin päätöksiin tulee sisällyttää laaja-alaisempia päästötoimintaa ja tarkkailua koskevia määräyksiä (YSL 64 §). Toisaalta normiohjauksen avulla voidaan menettelytapoja selkiyttää, mutta vastuu itse seurannan suorittamisesta on kuitenkin hankekohtaisesti olemassa. Tästä syystä esitetään harkittavaksi kaksi menettelytapaa.

Tarkkailuvelvoitteet ilmoitusmenettelyssä

Nykyisen lain mukaan ilmoitukseen annettavassa päätöksessä voidaan antaa ”tarpeellisia määräyksiä toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, toiminnan tarkkailusta” ja muusta. Kun toiminnot lupa-asioiden käsittelyn keventämisen myötä muodostuvat suuremmiksi ja valvonta vaativammaksi, voisi olla mielekästä ulottaa YSL 46 §:n 4 momentissa tarkoitettu tarkkailusuunnitelman esittämismenettely koskemaan tarpeen mukaan myös ilmoitusvelvollisia toimintoja. Lisäys voisi kuulua YSL 64 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen jälkeen seuraavasti:

”Toiminnan ja sen vaikutusten laajuudesta riippuen noudatetaan soveltuvien osin mitä edellä 64 §:n 4 momentissa säädetään tarkkailusuunnitelman esittämisestä.”

Oma- ja valvontaan hyväksyminen

Toisena keinona voisi olla tarkkailua laaja-alaisempikin toiminnanharjoittajan oma- ja valvonta. Se merkitsisi ympäristön ennakkovalvontajärjestelmän ja vapaaehtoisen ympäristöhallintajärjestelmän toiminnallista lähentämistä, ja on siksi systemaattisesti perusteellista valmistelua vaativa hanke. Tässä kuitenkin esitetään eräitä mahdollisia linjauksia tavoitteista ja menettelytavoista.

Ennakkovalvonnassa olevan laitoksen toiminta voitaisiin saattaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta oma- ja valvonnan piiriin. Kysymys on siitä, että viranomaisen valvontatoimien sisältöä siirrettäisiin toimijalle, jonka tulisi päästökseen hallinnollisesta valvonnan kevennyksestä osalliseksi täyttää tietyt laitoksen toiminnan hallintaa ja asiantuntemusta koskevat vaatimukset. Ratkaisua voisi soveltaa, kun kysymys on

EMAS-järjestelmään hyväksytystä toiminnasta. Muunkinlainen vastaavat päämäärä täyttävä hallintajärjestelmä olisi luotavissa omavalvontaa varten esimerkiksi niin, että auktorisoituna tahona olisi valtion ympäristövalvontaviranomainen. Kriteerien tulisi silloinkin vastata ympäristöauditoinnin vaatimuksia. Tämänasuuntaisia kehittämisajatuksia esiintyy muun muassa Saksan liittovaltion ja eräiden sen osavaltioiden valvontajärjestelmissä. On arvioitu, että EMAS-järjestelmässä oleva toimija voi saada lupamenettelyssä ajankäytöllistä hyötyä siitä, että yrityksen ympäristönhallintajärjestelmä on arvioitu EMAS-säännösten mukaisesti.

Taustalla on ajatus, että valvontatehtäviä, erityisesti kentällä tapahtuvaa toimintaa, tulisi voida siirtää mahdollisimman laajasti toiminnanharjoittajien omalle vastuulle. Etuna on pidettävä sitä, että viranomaisen valvontatehtävä voisi perustua pitkälti raportointiin, kun toiminnanharjoittaja joutuisi vastuullisesti ja todennettavasti suorittamaan vaadittavat mittaukset ja tarkastukset ehkä siltäkin osin kuin ne muutoin kuuluisivat viranomaisen rutiinitehtäviin. Lisäksi ympäristöhallintajärjestelmän vaatimusten tunnistaminen on omiaan parantamaan toiminnan riskien ja häiriötilanteiden hallintaa. Nykyinen toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus toteutuu itse asiassa varsin vajavaisesti itse ennakkovalvonnan toteutuksessa, koska ei ole tarkkailuvelvollisuuden ohella mekanismeja tuon velvollisuuden muuttamiseksi käytännön toimenpiteiksi. Tässä suhteessa omavalvonnan lakisäästeistäminen saattaisi tuottaa hallinnollista järkevöittämistä ja säästöäkin.

Koska kysymyksessä olisi uudentyyppinen mekanismi, tarvitaan alemmantasoista sääntelyä omavalvonnan sisällöksi ja toimijan asiantuntijavaatimuksen täyttämiseksi. Ilmeisesti olisi tarpeen, ellei vaatimukseksi aseteta suoraan EMAS-järjestelmään kuulumista, nimetä sekä yrityksessä toimiva vastuullinen asiantuntija että ympäristövaikutusten hallintaa määrääjain seuraava auktorisoitu henkilö. Omavalvonnan hyväksymisratkaisu merkitsisi laitoksen toiminnan ja toiminnanharjoittajan vastuuhenkilön eräänlaista sertifiointia, joka perustuu laitoksen sisäiseen ympäristöhallintajärjestelmään ja puolueettoman tahon hyväksymään raportointisuunnitelmaan.

Omavalvontaan hyväksymisen edellytyksenä olisi, että toimija esittää ympäristöhallintavaatimukset täyttävän omavalvonta- tai tarkkailusuunnitelman, jonka viranomaisen valtuuttama puolueeton asiantuntijataho on hyväksynyt ja jonka sisältämien tarkkailutoimien noudattamiseen hakija sitoutuu ja osoittaa riittävän asiantuntemuksen. Jos kysymys on luvanvaraisesta toiminnasta, lupaa ei voida korvata omavalvonnalla, mutta hyväksyttäessä omavalvontaohjelma luvan tarkkailusisällöksi voitaisiin soveltaa siihen kevennettyä lupamenettelyä. Hyväksyminen voitaisiin lisäksi antaa laitokselle vain, jos se on kaavan ja muiden maankäyttömääräysten mukainen.

Mikäli toiminnan alettua ilmenee laiminlyöntiä omavalvonnan hallinnassa, toiminta voidaan määrätä keskeytettäväksi, kunnes asianomainen on saanut lupamenettelyssä asetetut valvonnalliset lupamääräykset.

5.11

Muita ehdotuksia

Mahdollista olisi tulevassa muussa koordinoituyhteydessä arvioida, voisiko esimerkiksi ympäristölupamenettelyä usean päällekkäisen luvan järjestelmässä jossakin suhteessa keventää siirtämällä painopistettä keskitetysti tietyn lupajärjestelmän piiriin ja näin vähentää päällekkäisten lupien tarvetta. Saattaa esiintyä hankkeita, missä ei kenties ole perusteita pitää erillään esimerkiksi rakennus- tai maa-aineslupia ja ympäristölupia. Nämä lupatilanteet kuuluvat nykyisin ympäristölupienkin osalta pikemmin enemmän kunnan kuin valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan.

Jännitteistä päällekkäisyyttä on myös tiettyjen ympäristöluvan ja vesiluvan tarpeessa olevien hankkeiden kesken (esim. ruoppaukset, turvetuotanto). Kaivostoi-

minnan ympäristöllinen ohjaus on oma erikoiskysymyksensä, joka vaatii jossain määrin räätälöityä tarkastelua. Näiden kehittämistarpeiden kartoitus vaatii oman selvityksensä, koska kysymys ei ole ainoastaan varsinaisten ympäristöviranomaisten, vaan myös muiden hallinnonalojen viranomaisten päätöksentekojärjestelmien koordinoinnista.

Säännösehdotuksia

(tekstit eivät ole systemaattisesti hiottuja vaan viitteellisiä sisällön suhteen ja ehdotusta selittäviä)

YSL 6 § uusi 3 momentti:

Toimintaa harjoitettaessa on huolehdittava siitä, ettei toiminta-alueen ulkopuolella aiheuteta sellaista kohtuutonta räsytystä, jota tarkoitetaan naapurussuhdelain (26/1920) 17 §:ssä.

YSL 28 § 1 momentti:

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on haettava lupa (ympäristölupa). Luvanvaraisista toiminnoista säädetään tarkemmin asetuksella.

YSL 28 § 2 momentti (muuttuisi):

Sen lisäksi mitä 1 momentissa säädetään, ympäristölupa on haettava

- 1) toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista (eikä kyse ole vesilain 1 luvun 19 §:ssä säädetystä toiminnasta/vesilakiehdotuksessa tämä tilanne poistuisi);
- 2) jäteveden johtamiseen, kun siitä saattaa aiheutua vesilain /1 luvun 2 §:ssä/tarkoitettua uoman tai altaan veden pilaantumista taikka vesihuoltolaitoksen toiminnan vaikeutumista /valtioneuvoston asetuksessa mainittujen päästöjen vuoksi eikä jätevesien määrä ole vähäinen;
- 3) toiminnan harjoittamiseen tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella ja toiminnasta saattaa aiheutua tämän lain 8 §:ssä tarkoitettua pohjaveden pilaantumisen vaaraa;
- 4) jätteen laitos- tai ammattimaiseen hyödyntämiseen tai käsittelyyn, ellei näistä toiminnoista ole annettu valtioneuvoston asetuksella edellä 12 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä toiminnan ympäristönsuojeluvaatimuksista ja valvonnasta eikä jäte-toiminta liity muuhun toimintaan, joka tämän lain säännösten mukaan vaatii ympäristöluvan;
- 5) (ei muutu) öljyn ja kaasun etsintäporaukseen ja esiintymän hyväksikäyttöön sekä muuhun niihin liittyvään toimintaan Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä.

YSL 28a §:

(aiheuttaa tarpeen laajentaa yhteiskäsittelyä koskevan YSL 39 §:n soveltamisalaan; vaatii tarkentavaa erillistarkastelua)

Jos toimintaa varten vaaditaan lupa vesilain säännösten nojalla, viranomaisen arvioi viran puolesta ympäristöluvan tarpeellisuuden ja tarvittaessa osoittaa hakijan täydentämään hakemusta tässä laissa säädetyllä tavalla. Viranomaisen ratkaisee lupa-asiat samalla päätöksellä noudattaen mitä vesilaissa säädetään lupa-asian käsittelystä ja ottaen huomioon mitä vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa sekä niiden nojalla säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä ja lupamääräyksistä.

YSL 30 § uusi momentti:

Jos samaan toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluu toimintoja, joista jokin on luvantaruutinen, koko toimintaa varten vaaditaan kuitenkin tämän lain mukainen lupa. Sama koskee toimintaa, jonka luvantarve johtuu ylikansallisesta sääntelystä tai Suomea koskevasta muusta velvoitteesta

YSL 38a §: (Kevennetty menettely; vaatii prosessisäännösten analyysiä karsimista silmälläpitäen)

Jos hakemusasiaa koskee hanketta, jonka toiminnasta ja pääasiallisista päästöistä on annettu valtioneuvoston yleiset määräykset ja hankkeen vaikutusalue on rajallinen, voidaan poiketen siitä, mitä 37 §:n 2 momentissa/ myös osin 52 ja 53 §/ säädetään, hakemus antaa tiedoksi niille, joiden oikeutta tai etua asia erityisesti koskee. Asian vireilletulosta ilmoitetaan lisäksi kuuluttamalla siten kuin 38 §:n 1 momentissa säädetään.

YSL 39 § (muuttuisi):

Tässä laissa tarkoitettu ympäristölupahakemus sekä samaa toimintaa koskeva vesilain mukainen lupahakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, ellei sitä ole pidettävä ilmeisen epätarkoituksenmukaisena.

Jos ympäristölupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että toimintaa varten tarvitaan myös vesilaissa tarkoitettu lupa, viranomaisen tulee kehottaa hakijaa esittämään myös tämän lain mukainen lupahakemus, ellei lupahakemusten samanaikainen käsittely ole ilmeisen epätarkoituksenmukaista. Jos ympäristölupahakemus on toimitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, tämän tulee (valtion valvontaviranomaista kuulutukseen) siirtää hakemus /"vesilupaviranomaisen"/ käsiteltäväksi.

/Kommentti: hakemusten yhdistäminen on oletettava tarkoituksenmukaiseksi yleensä silloin, kun kysymys on uudesta toiminnasta ja molemmat luvat ovat tarpeen, olkoonkin eri osille toimintaa. Epätarkoituksenmukaista yhdistäminen voisi olla silloin kun kysymys on toiminnan muuttamisesta tai laajentamisesta ja jompikumpi lupa on voimassa ilman muuttamisen tarvetta./

YSL 65a §: Hyväksyminen omavalvontajärjestelmään

Valtioneuvoston asetuksella säädetään, että toiminta, joka tämän lain mukaan edellyttää ilmoituksen tekemistä tai luvan hakemista ja jonka päästöistä on annettu valtioneuvoston yleisesti velvoittavia määräyksiä (YVN), voidaan toiminnanharjoittajan hakemuksesta hyväksyä omavalvontajärjestelmään. Hakemukseen liitettävän tarkkailusuunnitelman sisällöstä on soveltuvien osien voimassa mitä tämän lain 46 §:ssä säädetään.

Hakemuksessa ja siihen liittyvässä tarkkailusuunnitelmassa esitetyt toimenpiteet voidaan toiminnanharjoittajan hakemuksesta hyväksyä edellyttäen, että hakija joko kuuluu ympäristöhallintajärjestelmään (EMAS) tai että toiminta on tarkastettu muussa vastaavat vaatimukset täyttävässä auditointimenettelyssä. Menettelystä, siihen liittymisestä sekä järjestelmään kuuluvan velvollisuuksista säädetään erikseen. Toiminnanharjoittajan on osoitettava, että toimintaa seuraa säännöllisesti tehtävään valittu säädettävät pätevyysvaatimukset täyttävä omavalvontavastaava. Hänen tehtävänä on yrityksen johdon rinnalla vastata siitä, että toiminnasta viranomaisille

annettavat raportit ja muut selvitykset ovat asianmukaisia ja että omavalvontatoimi jatkuvasti perustuu toiminnan vaikutusten, häiriöiden ja riskien tunnistamiseen ja ennakoimiseen. Omavalvonnassa havaituista ongelmista tulee välittömästi ilmoittaa toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle

Kun toiminta hyväksytään omavalvontajärjestelmään, viranomaisen vahvistama omavalvontasuunnitelma liitetään ilmoitukseen tai lupahakemukseen annettavan päätöksen osaksi.

Omavalvontasuunnitelmasta ja sen noudattamisesta on annettava määräajoin asianmukainen selvitys valvontaviranomaiselle siten kuin valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Toimintaa ei saa aloittaa ennen tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen antamista. Toiminnan ja tarkkailusuunnitelman tai siitä vastaavan henkilön muutoksista tulee välittömästi ilmoittaa valvontaviranomaiselle.

Jos ilmenee, että tarkkailusuunnitelmaa ei ole noudatettu tai että toimintaa ei ole aloitettu viranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa, toimintaa ei saa jatkaa hakematta siihen tämän lain mukaista lupaa.

Vesilain 2 luvun 2a §:

Jos kysymys on asianomaisen hallitsemalle alueelle tehtävästä kiinteistön omaa tarvetta palvelevasta rakennelmasta tai laitteesta taikka työstä, jonka vaikutukset vesistöolot huomioon ottaen ovat vähäiset eikä kysymys ole vesilain 1 luvun 12–14 §:ssä tarkoitettusta toimenpiteestä, toimenpiteen suorittaja voi poiketen siitä, mitä edellä 2 §:n 1 momentissa säädetään, tehdä ilmoituksen viranomaiselle.

Ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ja viimeistään 60 päivää ennen suunnitellun työn aloittamista. Ilmoitukseen on liitettävä selvitys hankkeesta ja sen vaikutuksista siten kuin asetuksessa tarkemmin säädetään. Jos hankkeella on vaikutuksia toisen hallitsemaan alueeseen, on ilmoitukseen liitettävä selvitys siitä, että asianomaiselle on annettu tieto toimenpiteestä ja sen laajuudesta ja varattu hänelle tilaisuus mielipiteen esittämiseen.

Viranomainen voi 30 päivän kuluessa ilmoituksen ja siihen liittyvien tarpeellisten selvitysten saapumisesta ilmoituksen tekijää kuultuaan päättää, että toimenpiteeseen tarvitaan sen vesistöoloihin kohdistuvien vaikutusten vuoksi viranomaisen antama tämän lain mukainen lupa. Päätöksestä ei saa erikseen valittaa.

6 Tiivistelmä ja yhdistelmä ehdotetuista lisäkevennyksistä

Ehdotus eli kahdentoista kohdan ohjelma koskee etenkin seuraavia asioita:

a) lyhyellä tähtäimellä:

1. yleisnorminantoa ja yleisesti velvoittavien määräysten käyttöönottoa, joiden hallinnollista tehokkuutta voitaisiin lisätä saattamalla toiminta kokonaisuudessaan näiden määräysten piiriin;
2. YSA 1 §:ssä luvanvaraisiksi säädettyjen toimintojen rakenteellista muuttamista luvantarvetta vähentävällä tavalla lähentämällä lupakynnystä yhteisöoikeuden asettamiin rajoihin;
3. erityisperusteisten luvantarvetilanteiden karsiminen (YSL 28.2 §: jätetoiminnot yleisnorminantoon ja naapuruusperuste jälkivalvonnan varaan);
4. ilmoitusmenettelyn käyttöönottoa pysyvien toimintojen osalta normiohjauksen tuella;
5. lupamenettelyn jakamista säännönmukaiseen ja kevennettyyn lajiin vaikutusalueen laajuuden ja toiminnan muutoksen merkityksen perusteella;
6. ympäristölupa- ja vesilupa-asioiden yhteiskäsittelyn soveltamisalan olennaista laajentamista
7. ennakkotiedon käyttöönottoa lupa-asioissa;
8. vähäisiksi luokiteltavien vesiasioiden saattamista ilmoitusmenettelyn tai kevennetyn lupamenettelyn piiriin;

b) erillisen selvitystyön perusteella:

9. toiminnanharjoittajan omavalvonnan kehittämistä viranomaisvalvonnan tarpeen vähentämiseksi;
10. päällekkäisten lupien karsiminen ja käsittelyjen koordinoiminen;
11. kaavoituksen kehittäminen palvelemaan paremmin toimintojen sijainnin harkintaa; sekä
12. erillishankkeiden sääntelyn kokoaminen kattavan (yhden) ympäristöllisen ennakkovalvontamuodon piiriin (kaivokset, ydinlaitokset, valtakunnalliset liikennealueet).

Näistä ehdotuksista lausuttakoon vielä tiivistetysti seuraavaa.

1. Normiohjaus

Aiemmissa selvityksissä on ehdotettu normiohjauksen käyttöalan laajentamista sekä hyväksymis- eli ilmoitusmenettelyn käyttöä lupamenettelyn asemesta. Valtuudet asetuksentasoisesti nostaa luvantarverajoja ovat jo pääasiassa olemassa ympäristön-suojelulaissa. Vesilain järjestelmässä niitä ei ole.

Normiohjauksen käyttöönotossa ei ole sanottavia oikeudellisia ongelmia, vaan kysymys on käytännön tarpeiden tunnistamisesta ja muuttamisesta normisisällöiksi tai tavoitteiksi. Normiohjausta ei tulisi kuitenkaan käyttää luvantarpeen alentamiseksi siten, että sivuutetaan ympäristönsuojelun tason turvaamista ja ympäristötiedon saatavuutta koskevat vaatimukset (YSL 30 §), Tästä syystä norminannon valmistelussa olisi syytä toimia vuorovaikutteisesti niin, että osallis- ja etutahoille sekä viranomaisille varataan tilaisuus esittää suunnitellusta normistosta mielipiteensä.

Siltä osin kuin normiohjausta käytetään teknisen ja ympäristöllisen vaatimustason kuten päästörajojen asettamiseen toiminnanaloittain tiettyjä ryhmiä varten, tulisi perehtyä Euroopan yhteisössä omaksuttuun yleisten velvoittavien määräysten (general binding rules) järjestelmään. Näiden yleismääräysten asettamisessa ja antamisessa pyritään takaamaan toimialakohtaiset tarpeet, tekniset mahdollisuudet ja valvonnan tehokkuus. Normiohjaus ei välttämättä tyhjenny tähän, vaan sijaa jää erilaisten ympäristönläatu- ja päästömääräysten antamiseen lain asettamassa tarkoituksessa ja säädetyissä rajoissa (YSL 11–12 §). Keventämisraportissa esitetyt toimialakohtaiset ehdotukset ovat tässä suhteessa käyttökelpoinen etenemissuunta.

Alemmanasteista norminantoa tulisi kehittää myös palvelemaan lupamenettelyn kehittämistä niin, että nykyistä laajemmin vaatimustasot ja valvonnalliset määräykset olisivat johdettavissa yleisnorminannosta. Tässä suhteessa tietopankkijärjestelmät muodostavat keinon seurata ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä ja ohjaustarpeita. Kun luvantarvekynnystä nostetaan, tulee myös parantaa yleisötiedottamista laajemmin kuin vain viranomaisten käytössä olevin tietokannoin.

Parastaikaa on vireillä rekisteröintijärjestelmän kehittäminen ennakkovalvonnan tarpeisiin. Lakiehdotukseen, joka täydentää normiohjauksen tai muun yleisluontoisen sääntelyn piirissä olevia toimintoja, ei tässä selvityksessä oteta enemmälti kantaa.

2. Rakenneuudistus

Nykyisin luvanvaraisten hankkeiden luetteloa (YSA 1 §) esitetään muutettavaksi rakenneuudistuksella. Luvanvaraisten hankkeiden kokorajoja nostetaan olennaisesti ja joidenkin osalta luvantarve poistetaan (vaatii tilastollista ja muuta empiiristä työstämistä). Tiedot luvanvaraisiksi jäävät hankkeet käsitellään säännönmukaisessa lupamenettelyssä (etenkin IPPC, YVA, kaivokset yms.), toiset taas voidaan saattaa kevennetyn lupamenettelyn piiriin. Luvantarvekynnyksen alle jäävät kokoluokat ja hankkeet määritellään lain nojalla ilmoituksenvaraisiksi, kun niiden tukena on riittävä normiohjaus (YVM), toiset taas, kuten nykyisin, voidaan vapauttaa normiohjauksen perusteella luvantarpeesta. Tasoja asetuksessa olevan minimirajan yläpuolelle muodostuu näin neljä.

3. Erityisperusteiset luvantarvetilanteet

Ehdotetaan, että naapuruussuhdelain 17 §:stä johtuva yksinomainen luvantarveperuste poistetaan osin siksi, että hanke muutoinkin yleensä kuuluu ennakkovalvonnan piiriin. Lakiin lisättäisiin (6 §) säännös, jonka mukaan toiminnasta ei saa aiheutua sanotussa lainkohdassa tarkoitettua kohtuutonta rasisitusta. Reagointikeinot ovat silloin yleensä jälkivalvonnallisia.

Jätetoimintojen vapauttamisen osalta esityksiä on tehty aiemmin ja lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden. Naapuruussuhdeperusteinen yksinomainen luvantarvetilanne ehdotetaan poistettavaksi osin niin, että se jää jälkivalvonnan varaan, osin kehitetään vaikutusten tarkastelua rakennus- tai muun luvan yhteydessä.

4. Ilmoitusmenettely

Keventämistyöryhmän raportissa on esitetty hyväksymismenettelyä, joka on tunnistettavissa ilmoituksen perusteella käynnistyväksi menettelyksi. "Hyväksyminen" ei terminä ole kovin onnistunut, koska siihen liittyy käsitys, että viranomaisen näyttäisi kaikissa oloissa toiminnalle vihreää valoa eli jollakin tavoin auktorisoisi toiminnan. Päinvastoin näyttää siltä, että ilmoitukseen annettava päätös on voimassa toistaiseksi ilman lupausta toiminnan pysyvyydestä. Tässä kohdin esitys onkin, että ilmoitukseen annettu päätös on muutettavissa, kun ilmoitettu toiminta tai sen vaikutukset eivät vastaa todellisuutta. Jos laiminlyöntejä esiintyy, tulisi asianomainen voida velvoittaa hakemaan lupaa, mikäli toimintaa halutaan jatkaa.

Toinen kysymys on, missä määrin ilmoitusmenettely voi olla lupamenettelyn vaihtoehto. Ajateltavissa olevia kriteerejä on useita kuten esimerkiksi pienempi koko tai haittojen vähäisyys. Jotta ilmoitusvelvollisista voitaisiin säätää luettelo, kriteerien tulisi kuitenkin olla yleisiä eikä tapauskohtaisia. Valintaa ei voida jättää päätöksentekovaiheeseen. Siksi näyttäisi siltä, että ilmoitusmenettely olisi nykyisen lupamenettelyn sijasta käytettävissä silloin, kun toiminta on senlaatuista, että se on saatettavissa yleisen normiohjauksen piiriin, jolloin viranomaisen tehtävänä on lähinnä todeta toiminnan muu lainmukaisuus ja asettaa tarvittavat määräykset.

Menettelyllisenä erona lupamenettelyyn nähden on yhtäältä se, että toiminta voidaan aloittaa ilmoitusta koskevan määräajan kuluttua umpeen ja myös se, että menettelyssä ei ratkaista toimijan ja sivullisten välisiä oikeuskysymyksiä. Asianosaisia tulee kuitenkin kuulla ja ilmoituksesta tulee asianmukaisesti kuuluttaa. Tältä osin aiemmin tehdyt ehdotukset ovat linjassa ilmoitusmenettelyn hallinnollisen aseman kanssa.

Tietojärjestelmään merkitsemisen osalta ei ole erityistä esitettävää muutoin kuin että sen tulisi olla kattava ja myös käytettävissä yleisötiedottamisen tarpeisiin.

5. Lupamenettelyn kaksi lajia ja tarkkailusuunnitelman hyväksyminen

Lisäksi ehdotetaan, että tarpeen mukaan ja erityisesti laajahkoissa toiminnoissa viranomaisen voisi edellyttää tarkkailusuunnitelman laatimista. Suunnitelman hyväksymispäätös voisi tietyin edellytyksin omavalvontaan perustuen vastata lupaa.

Koska yhteisöoikeus edellyttää tiettyjä hankkeita varten muodollisen lupapäätöksen tekemistä, tämä vaatimus on täytettävissä säännönmukaisessa (nykyinen) ja ns. kevennetyssä menettelyssä. Olennaisena erona on se, että kevennettyä menettelyä sovellettaisiin maantieteellisesti suppea-alaisiin ja vaikutuksiltaan tavanomaisiin hankkeisiin, joissa asianosaispiiri on suppea. Menettelyssä on siten samoja piirteitä kuin esimerkiksi rakennuslupa-asian käsittelyssä. Menettelyssä tehty päätös ei toisaalta saisi oikeusvoimaa sellaisiin tahoihin nähden, joille ei ole annettu asiassa puhevaltaa asianosaisuuden puuttumisen vuoksi. Päätös sisältää siten tavallaan "julkisoikeudellisten" edellytysten tutkimuksen, mikä esimerkiksi IPPC-direktiivin kannalta on olennaista. Toiminnanharjoittaja voisi, saadakseen paremman suojan, pyytää asian käsittelyä varsinaisessa lupamenettelyssä.

Säännönmukaisessa menettelyssä käsiteltäisiin ensisijaisesti sellaiset asiat, joita varten ylikansallisen sääntelyn nojalla pitää olla lupajärjestelmä sekä eräät muutkin merkittävät hankkeet, jotka tunnistetaan lain tai asetuksen luettelona.

Vesilupa-asiat käsiteltäisiin edelleen pääsääntöisesti normaalissa menettelyssä, mutta erikseen tulee arvioida, mitkä hankkeet voisivat tulla käsiteltäviksi keveämmässä menettelyssä.

6. Jatkuvan toiminnan ennakkovalvonta (tarkistaminen)

Lähtökohtana ehdotuksessa on, että täydellinen lupamenettely tulisi kysymykseen pääasiassa niissä ympäristölupa-asioissa, jotka luvanvaraisuuskynnyksen ylittyessä merkitsevät uuden toiminnan aloittamista tai alkaneen toiminnan olennaista muuttamista. Joustavuutta valvonnassa voitaisiin tämän jälkeen soveltaa porrastetusti niin, että uusi menettely tulisi tarpeelliseksi lähinnä lupamääräysten tarkistamisen tai vähäisten muutosten yhteydessä, kenties myös toiminnan lopettamisen yhteydessä. Näitä tilanteita voitaisiin säännellä ensinnäkin ennakkovalvonnan sisältöä koskevin päästö- ja muine normein. Toiseksi kevennetty menettely tulisi kysymykseen silloin, kun päätöksen seurauksena lähiympäristössä ilmenevien vaikutusten vuoksi asianosaistuminen olisi tarpeen. Asian käsittely toiminnan koko laajuudelta ei näin ollen olisi tarpeen, vaan ”peruspäätös” säilyttäisi asemansa, ellei siihen ole muusta syystä perusteita puuttua. Jos muutokset olisivat sellaisia, ettei vaikutuksia ympäristöön ole, voitaisiin lupamenettelyn asemasta käyttää ilmoitusmenettelyä.

7. Alue- ja ryhmälupa

Tietyillä alueilla, joilla on yksittäisiä, osin luvanvaraisia, osin muutoin valvonnan piiriin kuuluvia toimintoja, saattaisi olla mahdollista ottaa käyttöön yhteinen ennakkovalvontapäätös. Tämä voisi koskea pienteollisuus- ja varastoalueita, maataloustuotannon ja satamatoimintojen alueita. Nykyisin on mahdollista antaa kunnallisia yleismääräyksiä, mutta valvonnallisesti voisi olla tarkoituksenmukaisempaa, että tuollainen toimintojen yhteisalue voitaisiin, jos jotkut toiminnot ovat luvanvaraisia, toiset taas eivät, määritellä yhteisluvan piiriin. Silloin toimintojen kokonaisvaikutukset voitaisiin säännellä kokonaisvaltaisesti ja toimijoille olisi asetettavissa rekisteröimis- tai ilmoitusvelvollisuus, mikäli alueella toimitaan.

Luvantarvealueen määrittely ympäristölupaviranomainen kuultuaan asianomaista kuntaa ja sen kaavoitusviranomaista.

8. Yhteiskäsittely

Nykyisin ympäristölupien ja vesilupien yhteiskäsittely on rajallista, mikä aiheuttaa sen, että muissa tilanteissa, joissa molemmat luvat ovat tarpeen, tulee käydä läpi kaksinkertainen lupamenettely, jopa samassa lupaviranomaisessa. Perusteita erillisiin lupamenettelyihin ei perimmiltään kuitenkaan ole. Tässä kohdin ehdotus perustuu siihen, että tällaisissa tilanteissa yhteiskäsittelyn tulisi olla pääsääntö riippumatta hakemuksessa tarkoitettujen toimintojen vesistöllisestä yhteydestä. Vaikka lupien edellytykset säännellään erikseen, lupa voitaisiin uudelle hankkeelle antaa yhdellä päätöksellä samanaikaisesti. Viranomainen voisi, jos tarvetta on, kuitenkin pitää lupa-asiat erillään.

9. Ennakkotieto

Varsin usein lupahakemuksen tekeminen johtaa pitkälliseen lupaprosessiin ilman että edes loppuvaiheessa tiedetään, tuleeko lupa myönnettäväksi ja minkälaisin ehdoin. Hakemus mittavine selvityksineen tulee näin tehdyksi tarpeettomasti ja viranomainenkin joutuu käsittelemään asian loppuun asti. Ennakkotiedon etuna olisi se, että summittaisen hakemuksen perusteella lupaviranomainen esittäisi käsityksensä siitä, olisiko lupa myönnettävissä, mikäli hakemus tehtäisiin ennakkotiedossa annetuilla perusteilla. Ennakkotieto ei olisi muodollisesti viranomaista sitova, koska asian perusteellinen käsittely voi synnyttää uudenlaisia selvityksen tarpeita, mutta ennakkotietoon annetusta vastauksesta poikkeamiseen tulisi olla hyväksyttävät pe-

rusteet. Järjestelmällä olisi säästövaikutus etenkin silloin, kun hanketta on lähdetty suunnittelemaan väärältä tai vajavaiselta pohjalta.

10. Vesiasiat

Kuten todettiin, vesiluvan tarve määräytyy täysin erilaisin perustein kuin ympäristöluvan tarve. Myös lupamenettelyn funktio on laajempi käsittäen paitsi julkisoikeudellisen myös osapuolten välisen yksityisoikeudellisen puolen. Toisaalta vesitaloushankkeiden luvanvaraisuus on lain sääntelyn kannalta vaikeasti ennakoitavissa. Luvantarve syntyy pääasiassa kahdella perusteella, joko yleisen ympäristöedun tai yksityisten suojaamistarpeen perusteella. Kun kysymys on yleisestä ympäristöedusta, mikä käsitteenä on varsin laaja, luvantarpeesta tinkiminen on vaikeasti toteutettavissa. Sitä vastoin sellaiset hankkeet, joiden vaikutus rajoittuu toimijan omaan ja korkeintaan aivan lähialueen piiriin, olisivat saatettavissa ainakin kevennetyn, mutta kenties myös ilmoitusmenettelyn piiriin.

Vesilaissa esiintyykin itse asiassa jo kevennetty lupamenettely, koska viranomaisen voi tapauskohtaisen tarpeen mukaan ratkaista esimerkiksi kuultavien tahojen laajuuden ja myös asian käsittelyn laajuuden. Tästä johtuen ei ole tarvetta erityisesti säättää vesilain puolella tuosta menettelytavasta. Ilmoitusmenettelyn piiriin voitaisiin saattaa sellaisia omalla alueella tehtäviä toimenpiteitä kuten oman laiturin tai vähäisen penkereen tekemistä, kenties myös vähäistä ruoppausta, jos se muutoin olisi luvanvarainen. Pienen vesialueen ollessa kysymyksessä toimilla voi kuitenkin olla huomattavakin haittavaikutus, joten sääntelyssä vaikutuskysymys on otettava huomioon. Naapuria olisi myös kuultava, jos toimenpiteellä on merkitystä tämän edun kannalta. Naapurin vastustus ei yksin tekisi hanketta luvanvaraiseksi: tällöin ratkaisu olisi linjassa ympäristönsuojelulakiin esitetyn ratkaisun kanssa.

11. Omavalvonta

Omavalvonta merkitsee, että toiminnan vaikutusten tarkkailu, kenttätutkimukset yms. siirretään vahvistetun tarkkailusuunnitelman perusteella toiminnanharjoittajan vastattavaksi, kun tämä kuuluu esimerkiksi EMAS- järjestelmään tai muuhun auktorisoituun ympäristönhallintajärjestelmään. Omavalvonta ei poista luvan tarvetta, mutta luvan noudattamisen valvonta eri ulottuvuuksineen muuttuu ympäristöhallinnan osaksi. Sääntöjen rikkomisen saattaa toiminnan myös ympäristö- ja vesiluvan kannalta lainvastaiseen tilaan.

12. Pällekkäiset luvat

Selvityksen mukaan keventämistarpeen näkökulmasta ongelmana ei ole ainoastaan itse lupamenettely vaan ehkä jopa enemmän samaa toimintaa varten tarvittavien erilaisten viranomaisratkaisujen päällekkäisyys. Niissä usein käsitellään ja arvioidaan samoja seikkoja. Niinpä maa-ainesten ottamisessa samaa ottamispaikkaa oheistoimintoihin voivat koskea kaavan ohella maa-aineslaki, vesilaki, ympäristönsuojelulaki ja usein myös luonnonsuojelulaki, josta saattaa johtua luvan myöntämisestä. Vaikka lupien käsittelyä ei voitaisikaan lyhyellä tähtäyksellä yhdistää, niiden yhteiskäsittelyä ja vuorovaikutusta tulisi tehostaa prosessiekonomisin perustein.

13. Kaavoitus

Selvityksessä on todettu, että kaavoituksessa on toimintojen sijaintipaikan määrittämisessä keskeinen asema, mutta että sillä ei kuitenkaan ole lupaharkinnassa positiivista sisältöä. kun päällekkäisten lupien karsimista vastedes tarkastellaan, tulisi pohtia

myös sitä, voitaisiinko yksilöidylle kaavavaraukselle antaa nykyistä vahvempi lailistava merkitys (planning permit). Kaavoituslainsäädäntö ei nykyvaiheessa ole tässä suhteessa riittävän kehittynyt, vaan vaatii perusteellista tarkastelua.

14. Valtakunnalliset hankkeet

Erityislainsäädäntö koskee eri tavoin sellaisia alueellisesti suhteellisen harvinaisia hankkeita kuten kaivoksia, ydinlaitoksia, suurlentokenttiä, kansainvälisiä satamia yms. Niidenkin lupajärjestelmä on päällekkäinen, vaikka ensisijaisesti tarkasteltavana kysymyksenä on valtakunnallinen tarve ja vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen soveltuvuus. Tässä suhteessa saattaisi olla järkevää koota lupaharkinta yksiin käsiin sellaiselle viranomaiselle, jolla on valtakunnallista toimivaltaa.

Ennakkovalvonnan käytössä olevien ohjausmekanismien luettelo

yleinen norminanto (laki, asetus)
luvanvarainen toiminta
ei-luvanvarainen m-toiminta
yleisnormituksen varainen toiminta
ilmoituksenvarainen toiminta
uusi luvanvarainen toiminta/olennainen muutos
luvanvaraisen toiminnan ei olennainen muutos
toiminnan ei luvanvarainen muutos
säännönmukainen lupamenettely
kevennetty lupamenettely
sitovat yleiset määräykset
muu hallinnollinen normiohjaus (kaavoitus, alueelliset määräykset)
omavalvonta

Toiminnan aseman sääntelyn säännöt

Lain tasolla säännellään milloin *luvantarve* on olemassa (nostetaan lähemmäksi IPPC ja EIA-tasoa)

- kokoluokkien nostaminen

Lain tasolla säädetään millä perusteella luvantarve voidaan poistaa

- siirto yleisnorminannon varaan (yleiset sitovat määräykset)
- siirto ilmoitusmenettelyn piiriin (ei pilaantumista)

Vesilain järjestelmässä tiettyjen vähäisten käyttömuotojen luvanvaraisuuskynnystä nostetaan; tilalle ilmoitusvelvollisuus.

Yleisnormituksen, joka ohjaa toimintoja, tulisi toteutua osallistumisperiaatetta käyttäen

- Yleisnormituksen varaan jäävät toiminnot, ainakin jos luvantarve on poistettu, ovat ilmoituksenvaraisia
- Yleisiä sitovia määräyksiä voidaan antaa ohjaamaan toimintoja suoraan (vaikutuksiltaan rajallisissa mahdollisesti luvantarvetta vähentäen) tai toimimaan osana lupaviranomaisen asettamia lupamääräyksiä (päästö- ja tarkkailumääräykset)

Lupamenettely on säännönmukainen tai kevennetty

- Kevennys soveltuu vaikutuksiltaan rajallisissa tilanteissa (lupamääräyksen tarkistaminen, merkittävää vähäisempi toiminnan muutos, harkinnanvarainen siirto ilmoitusmenettelystä lupamenettelyyn).
- Kevennettyä menettelyä ei käytetä uusissa luvanvaraisissa hankkeissa, elleivät ympäristövaikutukset ole vähäisiä sekä lupamääräysten tarkistamisessa tai toiminnan vähäisissä muutoksissa. Päätöksen menettelytavasta tekee lupaviranomainen laissa määriteltujen kriteerien perusteella.
- Kevennetyssä menettelyssä ei käsitellä korvauskysymyksiä eikä muita asianosaisen sietämisvelvollisuutta koskevia seikkoja. Näiltä osin päätös ei saavuta oikeusvoimaa.
- Kevennyksen sisältönä on kuultavien piirin rajaaminen sekä tiettyjen laajoja selvityksiä sisältävien päätösvaiheiden käyttämättä jättäminen (jos ne ovat tarpeen, asia on käsiteltävä säännönmukaisella tavalla).

Normiohjauksen ja lupajärjestelmän yhdistäminen olisi toteutettavissa ns. alue- tai *ryhmäluvan* hakuvelvollisuustilanteissa. Taustalla on toimintakokonaisuutta koskeva ajattelutapa, jonka mukaan lupa-harkintaan sisällytetään hakemuksen kohteena olevan ydintoiminnan lisäksi muita samaan toimintaan yhteydessä olevia toimintoja.

Alueellisen yhteyden käyttäminen toimintojen saattamiseksi yhteisen lupasääntelyn piiriin olisi omiaan vähentämään hajakuormituksen ongelmia esimerkiksi yhtenäisillä pienteollisuus- tai varasto- sekä maatalousalueilla. Viranomainen määrittäisi alueen rajat, jonka sisällä olevat päästöiltään samankaltaiset toiminnot määrättäisiin alueen kattavan ”luvan” kohteeksi, riippumatta siitä, ovatko toiminnot erillään luvanhakuvelvollisia. Luvan sisältönä olisi yhteisten päästö- ja teknisten normien voimaansaataminen sekä toimintojen ajoittaisen tarkistamisvelvoitteen asettaminen. Aluepäätöksen konkreettisen sisällön määräisivät pitkälti yleisnormitukseen perustuvat yleissitovat määräykset, jotka valmistellaan toimialakohtaisesti.

LIITE

Ruotsin ympäristölupauudistus

1 Ruotsin ympäristö- ja vesilupaviranomaiset – nykyjärjestelmä

1.1 Aluksi

Ruotsin lainsäädännön mukaan ympäristölupa-asiassa ensimmäisenä instanssina toimivaltainen taho määräytyy pääasiassa ympäristölle vaarallisen toiminnan luonteen ja vaarallisuuden perusteella. Toiminnot on jaettu niiden vaarallisuusasteen mukaan kolmeen eri luokkaan (A, B, C). Eri toimintojen sijoittuminen luokkiin määräytyy Miljöbalkenin (MB) nojalla annetun asetuksen (1998:899) liitteenä olevan luettelon mukaan. Ensimmäinen instanssi vaarallisimpia eli tyypin A-toimintoja koskevassa lupahakemuksessa on ympäristötuomioistuin, tyypin B-toiminnoissa ensimmäisenä instanssina toimii lääninhallitus (sen yhteydessä toimiva lupalautakunta, miljöprövningsdelegation, MPD) ja C-tyypin asioissa (ilmoituksenvaraiset asiat) kunnallinen ympäristöasioita käsittelevä lautakunta ottaa vastaan ennen toiminnan aloittamista tehtävän ilmoituksen.

Puolustusvoimia, linnoituslaitosta, puolustusvoimien materiaalilaitosta tai puolustusvoimien radiolaitosta koskevat lupa-asiat käsittelee aina lääninhallitus (MB 9:8).

1.2 Tuomioistuimet

1.2.1 Ympäristötuomioistuin

Ympäristötuomioistuimia on Ruotsissa viisi kappaletta. Ympäristötuomioistuinten tuomiopiirit perustuvat lähtökohtaisesti suurten vesistöjen päävaluma-alueisiin, eivätkä siten noudata valtion alueen jakoa es. lääneihin. Tämänhetkinen tuomiopiirijako on säännelty asetuksessa (1998:1323). Asetuksen mukaan ympäristötuomioistuimina toimivat Uumajan, Östersundin, Nackan, Växjön, sekä Vänersborgin käräjäoikeudet.

Ympäristötuomioistuin käsittelee siis ensi asteena asetuksessa 1998:899 ympäristövaarallisista toiminnoista merkinnällä A olevia toimintoja koskevat lupahakemukset. Toinen ympäristötuomioistuimen käsittelemien lupa-asioiden pääryhmä ovat lain 1998:812 mukaiset vesilupa-asiat. Ensimmäisenä instanssina ympäristötuomioistuin käsittelee myös lain 1985:206 mukaiset uhkasakkoasiat. Ympäristötuomioistuimen tuomioista ja päätöksistä valitetaan Tukholmassa sijaitsevaan ympäristöylioikeuteen.

Lyhenteet

MB, Miljöbalk (1998:808)

MPD, Miljöprövningsdelegation

MPU, Miljöprocessutredning

PBL, Plan- och bygglag (1987:10)

RB, Rättegångsbalk (1942:740)

1.2.1.1 Ympäristötuomioistuimen päätöskokoonpano

MB 20:4§:n mukaan ympäristötuomioistuin kokoontuu peruskokoonpanossa, jossa puheenjohtajana on käräjäoikeuden lainoppinut tuomari. Lisäksi kokoonpanossa on ympäristöneuvos (miljöråd) sekä kaksi asiantuntijajäsentä. Kokoonpanossa voi olla lisäksi yksi lainoppinut tuomari sekä yksi ympäristöneuvos. Ympäristöneuvoksella tulee olla teknisen tai luonnontieteellisen alan koulutus ja kokemusta ympäristöasioista. Yhdellä asiantuntijajäsenistä tulee olla kokemusta luonnonsuojelulaitoksen (naturvårdsverket) toimialaan kuuluvista asioista (l. yleisesti ympäristönsuojeluun liittyvistä kysymyksistä) ja toisella, puheenjohtajan päätöksen mukaisesti ja asian laadusta riippuen, joko teollisuus- tai kunta-asioista.

Ympäristötuomioistuin on päätösvaltainen tietyissä asioissa puheenjohtajan ja yhden ympäristöneuvoksen kokoonpanossa, ellei muuta säädetä. Tällaisia asioita ovat esim. asiat, jotka päätetään pääkäsittelyä pitämättä, kevennetyssä pääkäsittelyssä käsiteltävät asiat sekä *yksinkertaiset* lupia koskevat valitusasiat, joissa sovelletaan hallintoprosessilakia. Ympäristötuomioistuin käsittelee sille kuuluvat vesilupa-asiat samassa kokoonpanossa kuin muutkin ympäristölupa-asiat.

1.2.2 Ympäristöylioikeus

Ympäristölupa-asioita toisena / tietyissä tapauksissa viimeisenä asteena Ruotsissa käsittelee *ympäristöylioikeutena* (Miljööverdomstolen) toimiva Tukholmassa sijaitseva *Svean hovioikeus* ja erityisesti sen osasto 13. Ympäristöylioikeuden toimialueena on siten koko Ruotsi ja kaikista viidestä ympäristötuomioistuimesta valitetaan samaan ympäristöylioikeuteen. Ympäristötuomioistuimen tuomioista ja päätöksistä saa, ellei laissa toisin säädetä, valittaa ympäristöylioikeuteen (MB 23:1.1§). Valitettaessa ympäristöylioikeuteen ympäristöoikeuden tuomiosta tai päätöksestä, on varsinaisen valituksen *edellytyksenä nykyisin aina ympäristöylioikeuden antama valituslupa* (MB 23:1.2§). Ympäristöylioikeuden päätöksistä on tietyin edellytyksin jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan oikeuteen.

1.2.2.1 Ympäristöylioikeuden päätöskokoonpano

Ympäristöylioikeudessa on oltava lainoppineiden tuomarien lisäksi ympäristöneuvoksia, joilla tulee olla teknisen tai luonnontieteellisen alan koulutus sekä kokemusta ympäristöasioista. Neuvokset nimittää maan hallitus tai hallituksen nimeämä viranomainen. Ympäristöylioikeus on tuomiovaltainen, kun paikalla on neljä jäsentä, joista ainakin kolmen tulee olla lainoppineita. Tuomiovaltaisuus säilyy, mikäli yksi jäsenistä estyy pääkäsittelyn aloittamisen jälkeen. Kokoonpanossa saa olla enintään viisi jäsentä. Valituslupa-asiat ympäristöylioikeus käsittelee kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Yhden lainoppineen tuomarin tilalla voi kokoonpanossa olla kuitenkin ympäristöneuvos (MB 20:11§).

1.2.3 Korkein oikeus ja sen päätöskokoonpano

Ympäristöylioikeuden tuomioihin ja päätöksiin saa, ellei toisin ole säädetty, hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta (MB 23:9§). Ympäristöylioikeuden tuomioihin ja päätöksiin asioissa, joissa ensimmäisenä asteena on ollut kunnallinen viranomainen tai hallintoviranomainen (B- ja C-asiat) ei saa hakea muutosta (MB 23:8§). Korkeimmalta oikeudelta muutosta haettaessa on edellytyksenä aina valitusluvan saaminen. Korkein oikeus tuomitsee jaostoissa. Jaosto on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Jaostossa saa olla enintään seitsemän jäsentä. Yksinkertaisissa asioissa jaosto on päätösvaltainen kolmejäsenisenä (RB 3:6§).

1.3 Hallintoviranomaiset ja kunnat

1.3.1 Kunnat

Ruotsin kunnissa ympäristölupaviranomaisen tehtäviä hoitaa asetuksen 1998:899 3§:n mukaan se kunnan lautakunta, jonka toimialaan kuulu ympäristön- ja terveyden-suojelun alaan kuuluvista asioista huolehtiminen. Lautakunnan nimi ja kokoonpano vaihtelevat kunnallisen itsehallinnon johdosta kunnittain.

Kunnallisen ympäristölautakunnan tehtäviin kuuluu lähinnä asetuksen 1998:899 liitteen mukaisten C-asoiden käsittely, l. kyseisten toimintojen edellytyksenä olevien ilmoitusten vastaanottaminen ja rekisteröinti. Asetuksen mukaan C- merkinnällä asetuksen liitteessä olevien toimintojen aloittaminen edellyttää ilmoituksen tekemistä kunnalle vähintään kuusi viikkoa ennen aiottua toiminnan aloittamista.

Lisäksi saman asetuksen 12–20§:ien mukaan kunnallisen lautakunnan tehtäviin kuuluu lupien myöntäminen sekä ilmoitusten vastaanotto tiettyihin yksinkertaisiin jätevesijärjestelyihin, vesikäymälöihin sekä lämpöpumppujärjestelmiin liittyen. Kunnallisen ympäristölautakunnan toimialueena on kunnan alue. Kunnallisen lautakunnan päätökseen haetaan muutosta lääninhallitukselta (MB 19:1§).

1.3.2 Lääninhallitus ja ympäristöasiain jaosto

Ruotsin kunkin lääninhallituksen (21 kpl.) yhteydessä toimii ympäristöasiain jaosto (miljöprövningsdelegation, MPD). Jaosto käsittelee ensimmäisenä asteena lääninhallitukselle MB 9:8§:n nojalla kuuluvat ympäristölupa-asiat (asetuksen 1998:899 mukaiset B-asiat). Lääninhallituksen toimialueena on läänin maantieteellinen alue. Kukin MPD on siis toimivaltainen käsittelemään ympäristölupa-asioita, jotka koskevat sen läänin alueella harjoitettavia tai harjoitettavaksi aiottuja toimintoja.

1.3.2.2 Ympäristöasiain jaoston kokoonpano

Ympäristöasiain jaosto koostuu puheenjohtajasta ja ympäristöasiantuntijasta. Puheenjohtajan tulee olla lakimies, jolla on kokemusta tuomarina toimimisesta sekä ympäristöasioista ja muista MB:n alaan kuuluvista kysymyksistä. Puheenjohtajalla tulee olla varamies, jonka on täytettävä edellä mainitut edellytykset. Ympäristöasiantuntijalla tulee olla teknisen tai luonnontieteellisen alan koulutus ja erityistä kokemusta terveyden- ja ympäristönsuojeluun liittyvistä kysymyksistä.

Kaikki MPD:n jäsenet ovat lääninhallituksen virkamiehiä. MPD:n käsittelemät asiat valmistelee lääninhallituksen virkamies yhteistyössä puheenjohtajan kanssa. Puheenjohtaja voi yksin suorittaa asiaa koskevia valmistelevia toimenpiteitä sekä ilmoittaa asian silliensä jättämistä koskevasta päätöksestä. Muissa asioissa päätöksen tekevät puheenjohtaja ja ympäristöasiantuntija yhdessä.

1.4 Hallituksen ympäristölupaharkinta

MB 17:1–4a §:ssä on säännelty ympäristölle vaarallisista toiminnoista, joita koskevat lupa-asiat käsittelee maan hallitus. Kyseeseen tulevat lähinnä suuret hankkeet, joilla voidaan olettaa olevan laaja-alaisia tai voimakkaita valtiollisia vaikutuksia. Ydinlaitokset, suuret moottoritiehankkeet, laajat rautatiehankkeet ja yleiset laivaväylät ovat MB 17:1 §:n mukaan toimintoja, joiden mukaiset luvat käsittelee lähtökohtaisesti aina maan hallitus. Tietyissä tapauksissa erityisestä syystä se voi kuitenkin pidättäytyä käsittelemästä 1§:n mukaisia asioita (MB 17:2 §).

Hallitus voi niin ikään pidättää käsiteltäväkseen myös muunlaisia toimintoja koskevan lupapäätöksenteon, mikäli toiminnolla voidaan olettaa olevan laajoja yh-

teiskunnallisia tai ympäristöllisiä vaikutuksia (MB 17:3 §). MB 17:4 §:ssä on lisäksi annettu lista toiminnoista, joiden osalta hallitus voi myös pidättää lupatoimivallan itselleen, mikäli toiminnolla on 3 §:n mukaisia laajoja vaikutuksia ja mikäli sijoittumispaiikkakunnan kunnanvaltuusto tätä pyytää.

1.5 Vesilupaviranomaiset

Pääsäännön mukaan myös vesitoimintojen luvat myöntää *ympäristötuomioistuin*. Maan kuivattamiseen tarvittavan luvan myöntää useissa tapauksissa kuitenkin valvontaviranomaisena toimiva *lääninhallitus* (MB 11:9b§). Vesiluvan maan kuivattamiseen myöntää lääninhallitus, mikäli kuivattamistoimenpiteillä on vaikutusta ainoastaan luvanhakijan oman kiinteistön alueella. Osa vesitoiminnoista on vähäisemmän vesiympäristöön kohdistuvan vaikutuksensa johdosta mahdollista vapauttaa kokonaan luvanhakuvelvollisuudesta. Tällaisten toimintojen aloittaminen edellyttää ainoastaan ilmoituksen tekemistä asianomaiselle valvontaviranomaiselle, jona siis toimii kunkin läänin alueella toimivaltainen lääninhallitus. Vesilupaa ei tarvitse hakea, eikä ilmoitusta tehdä, mikäli on ilmeistä, ettei toiminnosta aiheudu haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.

Yksinkertaisten maankuivatustoimenpiteiden osalta lupa-asiat käsittelee lääninhallituksissa yksittäinen virkamies kunkin lääninhallituksen oman työjärjestyksen puitteissa.

2 Ympäristölupaviranomaisorganisaation keventäminen

2.1 Aluksi

Ruotsin hallinnon rakenteen yleiseen keventämisohjelmaan liittyen on Ruotsin ympäristöhallinnossa tehty useita selvityksiä, joiden pohjalta myös ympäristölupahallintoa on useassa eri vaiheessa kevennetty ja tullaan jatkossa keventämään. Ympäristölupajärjestelmässä kevennys toteutetaan muun muassa muuttamalla edellä esitettyä lupaharkintaorganisaatiota, tarkistamalla olemassa olevan lupaharkintaorganisaation vastuualueita instanssijärjestyksen muutoksilla, muuttamalla ympäristölle vaarallisten toimintojen luvantarvekynnyksiä sekä yhdistämällä vesi- ja ympäristölupaharkintaa sekä plan- och bygglagenin (PBL) mukaista harkintaa.

2.1.1 Miljöprocessutredningen

Osana ympäristölupaviranomaisjärjestelmän kokonaisuudistusta Ruotsin hallitus antoi määräyksellään dir. 2007:94 vuonna 2007 erityiselle selvitystyöryhmälle tehtäväksi selvittää ja esittää ne organisaatio- ja säännösmuutokset, joita aiheutuu muun muassa MB:n ja PBL:n mukaisten asioiden käsittelyssä tehtävistä tarvittavista instanssijärjestysmuutoksista. Lisäksi selvitystyöryhmän tuli selvittää mitä organisaatio- ja säännösmuutoksia tarvitaan ympäristö- ja kiinteistötuomioistuinten yhdistämiseksi. Selvitysprojekti on nimeltään ”Miljöprocessutredningen” (M 2007:04, MPU). Selvitystyön tuloksena on julkaistu kaksi osamietintöä (komiteamietinnöt SOU 2007:111 ja SOU 2008:31). Projektin loppuraportti (SOU 2009:10) valmistui ja esiteltiin Ruotsin hallitukselle helmikuussa 2009. Seuraavassa käydään tiivistetysti läpi tuossa loppuraportissa ehdotetut muutokset Ruotsin ympäristölupajärjestelmään. Loppuraportti luonnollisesti perustuu kahden aiemmin valmistuneen osamietinnön tuloksille, joten niissä esitettyä ei tässä erikseen käsitellä.

2.2 Uusi ympäristölupaviranomainen

MPU:n selvitystyön eräänä oleellisena lähtökohtana oli tietynlainen tuomioistuinten roolin ”puhdistaminen” siten, että tuomioistuimet vastedes keskittyisivät myös ympäristöasioissa lupaharkintakysymysten sijasta varsinaiseen päätehtäväänsä – valitusasioiden ja yksityisten välisten riita-asioiden käsittelyyn. Varsinaisen ensiasteen ympäristölupaharkinnan sekä asetuksen 1998:899 mukaisissa ympäristölle vaarallisissa A- ja B-toiminnoissa että vesitoiminnoissa nähtiinkin selvityksessä luontevimmin sijoittuvan tuomioistuinten sijasta hallintoviranomaisiin. Loppuraportissaan (SOU 2009:10) MPU esittää näiden periaatteiden mukaisesti kaksi organisaatiovaihtoehtoa ensi asteen ympäristölupaharkintaviranomaiseksi.

2.3 Uudistus – ensisijainen malli

Ensisijaisena uudistusmallinaan MPU ehdottaa, että ympäristölupa-asioiden lupaharkinta A- toimintojen sekä vesitoimintojen osalta siirretään ympäristötuomioistuimilta uusille, tiettyjen lääninhallitusten yhteyteen perustettaville hallintoviranomaisille. Myös B-toimintojen lupa-asiat käsittelee tämä uusi viranomainen, ja niitä nykyisin käsittelevät lääninhallitusten yhteydessä toimivat MPD:t (21 kpl) lakkautetaan. Vesitoimintojen osalta myös kaikki maankuivatusta koskevat lupa-asiat käsittelee vastaavuudessa sama viranomainen. Ilmoituksenvaraisten, eli C-asioiden osalta kunnan rooliin lupaviranomaisena ei esitetä muutoksia.

Perustettavien uusien ympäristölupaviranomaisten toimialueet sekä olemassa olevien ympäristötuomioistuinten tuomiopiirit yhdenmukaistetaan maan vesipiiriin kanssa. Näin ollen uusia ympäristölupalautakuntia tulee olemaan viisi ja ne sijaitsevat Uumajassa, Östersundissa, Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä. Viranomaisen nimeksi ehdotetaan ”Ympäristölle vaarallisten toimintojen sekä vesitoimintojen toimilupalautakuntaa”⁹ (jälj. lupalautakunta). Uudistuksesta nähdään saatavan etua erityisesti lupaviranomaisen kompetenssin paranemisen ja resurssien keskittymisen myötä. Lisäksi A- ja B-toimintojen välisiltä rajanvetokysymyksiltä vältytään.

2.3.1 Uuden lupalautakunnan kokoonpano

Ehdotuksen mukaan uusissa lupalautakunnissa päätöksen tekevät lainoppinut puheenjohtaja sekä tekninen asiantuntija (expert). Päätöksentekoon osallistuu niin ikään kaksi erityisesti nimettyä ympäristöasiantuntijaa (sakkunnig). Kaikki edellä mainitut henkilöt nimittää tehtäviinsä maan hallitus. Puheenjohtaja sekä tekninen asiantuntija ovat lupalautakunnan palveluksessa olevia työntekijöitä. Lupalautakunnassa käsiteltäviä asioita voi valmistella lupalautakunnan ja lääninhallituksen asiaa koskevan sopimuksen mukaisesti sen lääninhallituksen henkilökunta, jonka toimialueella harjoitettavaa toimintaa lupa-asia koskee. Lupalautakunnalla on kuitenkin myös oma pääasiallisen valmisteluvastuun kantava valmisteluhenkilökuntansa. Lupalautakunnat ovat lautakuntaviranomaisina (nämndmyndighet) lupatoiminnassaan itsenäisiä suhteessa lääninhallitukseen. Itsenäisyyttä on komiteamietinnön mukaan omiaan vahvistamaan lupalautakuntien määrän vähentäminen 21:stä 5:een. Lääninhallitus toimii alueellaan vastuuviranomaisena (värdmyndighet), jonka tehtäviin kuuluu vastata toimitilojen, hallintopalvelujen sekä tarvittavan valmisteluhenkilökunnan järjestämisestä lupalautakunnan käyttöön. Näin lupalautakunta on päätöksenteossaan itsenäinen lääninhallitukseen nähden - mitä on erityisesti haluttu uudistuksessa korostaa - mutta toimii hallinnollisesti samoja resursseja hyödyntäen. Kaikilla toimilupalautakunnilla on yhteinen johtosääntö.

9 Koncessionsnämnd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, käännös kirjoittajan.

2.3.2 Muutoksenhaku uudessa järjestelmässä

2.3.2.1 Ympäristötuomioistuin

Lupalautakunnan päätöksiin ympäristö- ja vesilupia koskevista asioista haetaan muutosta ympäristötuomioistuimilta, joiden määrään tai sijaintiin ei mietinnössä esitetä muutoksia. Ympäristötuomioistuimet keskittyvät siis edellä esitetyn kaltaisesti lupa-asioissa vain muutoksenhakujen käsittelyyn. Ainoa esitetty muutos ympäristötuomioistuinten oman rakenteen osalta on edellä todettu tuomiopiirien yhdenmukaistaminen maan vesipiiriin kanssa, mikä ei muutoksena nykyiseen ole kovinkaan radikaali, sillä vesipiirijako perustuu nykyisen tuomiopiiriin tavoin suurten vesistöjen päävaluma-alueisiin.

Ympäristötuomioistuimen peruskokoonpano lupa-asioissa on vanhan mallin mukainen neljän jäsenen kokoonpano, mutta yleisesti kokoonpanosäännöksiä on tarkoitettu väljentää siten, että entistä suurempi joustavuus on mahdollista asiakohtaisesti sopivan kokoonpanon muodostamiseksi.

2.3.2.2 Ympäristöylioikeus

Ympäristötuomioistuimen tuomioista ja päätöksistä valitetaan jatkossakin Tukholmassa sijaitsevaan ympäristöylioikeuteen. Ympäristöylioikeus on ylin itse asiakysymyksiin perehtyvä varsinainen muutoksenhakuinstanssi. Sen toiminnan osalta ehdotuksessa esitetään nykyisen mallin mukaisen päätöskokoonpanon säilyttämistä sillä muutoksella, että periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä mahdollinen olisi myös seitsemän jäsentä käsittävä vahvennettu kokoonpano.

2.3.2.3 Korkein oikeus

Muutoksenhaku ympäristöylioikeuden päätöksistä korkeimmassa oikeudessa tulee kyseeseen ainoastaan prejudikaattiperusteella valituslupan kautta. Ehdotuksen mukaan valituslupaa uuden järjestelmän mukaan hakisi asianosaisten sijasta ympäristöylioikeus havaitessaan asiassa olevan mahdollisesti kyse lain soveltamiskäytännön kannalta oleellisesta kysymyksestä. Mikäli korkein oikeus katsoo, ettei valituslupaa tule myöntää, asia palautetaan ympäristöylioikeudelle ratkaisua varten.

Kyseessä on eräänlainen kompromissijärjestely, sillä lääninhallituksen tasolla vireille tulevassa lupa-asia (uudessa järjestelmässä kaikki asiat) avoin korkeimpaan oikeuteen valittamisen (valituslupan hakemisen) mahdollisuus merkitsisi kolmen valitusinstanssin järjestelmää, jollaista ei pidetä tehokkaana tai oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeellisenä. Kuitenkin tietynlainen "varaventtiili" korkeimpaan oikeuteen halutaan säilyttää.

Kunnallisella tasolla vireille tulevien asioiden (C-1. ilmoituksenvaraiset asiat) osalta uusi järjestelmä tarkoittaisi ääritapauksissa neljän valitusinstanssin järjestelmää ja siksi tutkinnan alla on vaihtoehto, jossa kunnallisella tasolla vireille tullessiin lupa-asioihin haettaisiin muutosta, lääninhallituksen taso ohittaen, suoraan ympäristötuomioistuimesta. Lisäksi sovellettavaksi tulee edellä esitetty "vaikeutettu" korkeimpaan oikeuteen valittamisen mekanismi, eli pääsääntöisesti käytössä olisi normaali kahden valitusinstanssin järjestelmä.

2.4 Vaihtoehtoinen uusi lupaviranomainen

Kuten aiemmin todettiin, on edellä esitetty malli selkeästi MPU:n ensisijainen vaihtoehto uudeksi lupaviranomaisrakenteeksi. Lähinnä lupaviranomaisen ja lääninhallituksen välistä suhdetta koskevien erilaisten näkemysten seurauksena MPU kuitenkin

esittää toisena vaihtoehtoisena mallina seuraavanlaista järjestelmää: Uutena ensiasteen lupaviranomaisena on niin ikään lääninhallituksen tasolla toimiva ympäristölupautakunta¹⁰. Tässä vaihtoehdossa lautakunta on kuitenkin edellisestä poiketen *lääninhallitukseen kuuluva osasto*, joten sen asema ei ole yhtä itsenäinen kuin edellä esitellyssä vaihtoehdossa. Järjestelmä vastaisi lähinnä nykyisenkaltaisen MPD:n tyyppistä asemaa lääninhallituksen yhteydessä. Lautakuntia kuitenkin olisi vain viisi kappaletta ja niiden sijainti sekä muutoksenhakutie niistä eteenpäin ovat samat kuin pääasiallisessa vaihtoehdossa. Päätöskokoonpano lautakunnassa niin ikään vastaa oleellisin osin pääasiallisessa vaihtoehtoehdossa esitettyä.

Vaihtoehdot siis eroavat toisistaan lähinnä ainoastaan lupaviranomaisen ja lääninhallituksen välisen suhteen luonteen osalta. Oleellisin – ja joka tapauksessa näillä näkymin toteutuva – muutos ruotsalaisessa ympäristölupajärjestelmässä onkin ensiasteen lupaviranomaistehtävien siirtäminen kaikilta osin tuomioistuinlaitoksesta hallintoviranomaisille lääninhallituksen tasolla toimivaan orgaaniin.

10 Miljöprövningsnämnd, käännös kirjoittajan.

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	Julkaisu-aika	Elokuu 2009
Tekijä(t)	Erkki J. Hollo		
Julkaisun nimi	Ennakkovalvonnan keinovalikoiman keventämisenäkymiä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 20/2009		
Julkaisun teema			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Selvityksen toimeksiantona oli tehdä ehdotuksia malleiksi, joilla vallitsevaa, paikoin tarpeettoman raskaaksi koettua ympäristölupajärjestelmää voitaisiin kehittää vaarantamatta ympäristönsuojelun tasoa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Tässä suhteessa tuli kehittää aiemmin esitettyjä ehdotuksia pitemmälle meneviä ratkaisumalleja, ei pohtia uudelleen niiden käytettävyyttä.</p> <p>1) Eräs ongelma, johon voisi puuttua vähintäänkin koordinoimalla on erilaisten lupien päällekkäisyys. Tässä suhteessa jo käytössä oleva yhteiskäsittely antaisi mahdollisuuden laajempaan yhteyttämiseen.</p> <p>2) Yleisnormien käyttöalaa lupajärjestelmän sisältönä tai korvaajana voisi kehittää yleisesti sitovien määräysten suuntaan ottaen normin asettamisessa tarpeelliset vaikuttamismahdollisuudet huomioon. Luvantarpeen korvaamiseen normiohjauksen keinoin on puututtu aiemmissa esityksissä, eikä siihen ole asiallisesti lisättävää, koska valinta on pitkälti poliittinen ja hallinnollinen.</p> <p>3) Toiminnanharjoittajien omavalvonnan käyttöalaa voisi kehittää.</p> <p>4) Ns. kevennetty lupa on käytössä esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa; sen ajatuksena on rajallisvaikutteisissa hankkeissa tinkiminen laaja-alaisista kuulemismenettelyistä.</p> <p>5) Hankkeissa, joita varten vaaditaan useampi lupa, osallistuminen ja selvittäminen olisi keskitettävissä luontevimpaan asiayhteyteen päällekkäisyyksien rajoittamiseksi. Tämä vaatii viranomaisorganisaation tarkastelua siten, että jokin viranomainen saisi ns. keskittävän päätöksentekijän aseman ja muut toikmisivat lähinnä lausunnonantajien kaltaisina viranomaisina. Ehdotuksella on yhteys kohdassa 1 esitettyyn.</p> <p>6) Luvantarveperusteista olisi mahdollista tinkiä YSL 28.2 §:ssä tarkoitetun naapurusoikeudellisen perusteen osalta. Sen soveltaminen viran puolesta lieenee hankalaa, ja laitosluettelo kattanee hankkeet, joista on kysymys. Naapureille jää aina mahdollisuus jälkivalvonnallisten keinojen käyttämiseen.</p> <p>7) Ehdotukseen sisältyy vähäisiä vesilain luvantarpeen keventämisehdotuksia. Laajemmassa tarkastelussa voisi pohtia, olisiko joidenkin hankkeiden osalta päätöksenteko siirrettävissä kauttaaltaan ympäristölupajärjestelmään tai rakennuslupayhteyteen lupia koordinoimalla. Luopuminen vaikutusperusteisesta luvantarpeesta vesilain puolella lieenee laajempi kysymys, johon vain vesilain kokonaisuudistuksen yhteydessä on mahdollista puuttua. Luvantarpeen korvaamisesta ilmoitusmenettelyllä on aiemmin saatu kokemuksia, joita ei pidetty myönteisinä.</p> <p>8) Lupajärjestelmästä tinkimättä on lopuksi vielä muistettava, että lupaviranomaisen päätöskokoonpanoja joustavoittamalla on mahdollista aikaansaada hallinnollista voimavaro säästöä.</p> <p>9) Ehdotukseen sisältyvät eräät säännösehdoitukset on tarkoitettu sisällölliseksi viitteeksi, ei lakitekstiksi, koska muu konteksti ei ole tiedossa.</p>		
Asiasanat	Ympäristölupa, ennakkovalvonta, hallinnollinen menettely, yksinkertaistettu ennakkovalvonta, normiohjaus, ilmoitusmenettely, kevennetty menettely, omavalvonta, koordinointi		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
		ISBN 978-952-11-3533-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoi.)
	Sivuja 64	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009		

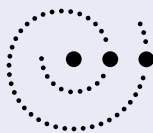
PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum Augusti 2009
Författare	Erkki J. Hollo	
Publikationens titel	Ennakovalvonnan keinovalikoiman keventämisnäkyviä (Möjligheter till förenkling av systemet för förhandstillsyn)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 20/2009	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Uppdraget i utredningen var att ge förslag på lösningar med vilka det befintliga systemet för miljötillstånd, som ibland upplevs vara för invecklat, kan utvecklas utan att miljövärden och medborgarnas möjligheter att påverka äventyras. Här bör man utveckla vidare de förslag som redan lagts fram, inte överväga på nytt om de är användbara eller inte.</p> <p>1) Ett problem som man kunde ingripa i, åtminstone med bättre samordning, är överlappningen mellan olika typer av tillstånd. Redan genom att använda det befintliga systemet för gemensam behandling skulle man skapa bättre möjligheter för enhetlighet.</p> <p>2) Användningen av allmänna normer som innehåll eller som ersättande lösning för tillståndssystemet kunde utvecklas mot en situation där de fungerar som allmänt bindande bestämmelser, med tillbörliga möjligheter till påverkan då de inrättas. Normstyrning istället för tillståndsprocesser är en fråga som har behandlats tidigare och det finns inget relevant att tillägga eftersom avgörandet i stor utsträckning är politiskt och administrativt.</p> <p>3) Användningsmöjligheterna för verksamhetsutövarnas egenkontroll kunde utvecklas.</p> <p>4) S.k. förenklade tillstånd används t.ex. i Tyskland och Sverige. Tanken är att avstå från omfattande samrådsmoment i projekt vars konsekvenser är små.</p> <p>5) I projekt som förutsätter flera tillstånd kunde deltagandet och utredningarna koncentreras till det sammanhang som är naturligt, för att undvika överlappningar. Detta förutsätter sannolikt en översyn av myndighetsorganisationen så att en viss myndighet skulle få rollen som koncentrerande beslutsfattare medan de andra närmast skulle fungera som utlåtandegivare. Förslaget hänger samman med det som framläggs i punkt 1.</p> <p>6) Grunderna för tillståndsbehov kunde kringgås när det är fråga om grannelagsförhållanden enligt 28 § 2 mom. Msl. Denna grund är förmodligen svår att tillämpa å tjänstens vägnar, och förteckningen över anläggningar skulle förmodligen täcka de projekt det är fråga om. Grannarna har alltid möjlighet att tillämpa efterhandstillsyn vid behov.</p> <p>7) Förslaget innehåller några få förslag på förenkling av tillståndsbehoven enligt vattenlagen. Ur ett bredare perspektiv kunde man överväga om besluten i vissa projekt kunde överföras genomgående på miljötillståndssystemet eller kopplas till bygglovet genom att man samordnar tillstånden. Slopandet av ett konsekvensbaserat tillståndsbehov i vattenlagen är sannolikt en större fråga som måste behandlas i samband med en totalrevidering av vattenlagen. Erfarenheterna av möjligheten att ersätta tillståndsbehovet med ett annonseringsförfarande har inte betraktats som positiva.</p> <p>8) Utan att offra tillståndssystemet bör man slutligen komma ihåg att genom att ge myndigheternas beslutsinstanser en flexiblere sammansättning kan man spara på de administrativa resurserna.</p> <p>9) I förslaget ingår vissa förslag på föreskrifter som är avsedda som referens, inte lagtext, eftersom den övriga kontexten är okänd.</p>	
Nyckelord	Miljötillstånd, förhandstillsyn, administrativt förfarande, förenklad förhandstillsyn, normstyrning, annonseringsförfarande, förenklat förfarande, egenkontroll, samordning	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-3533-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 64	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort -år	Helsingfors 2009	

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Environmental Protection			<i>Date</i> August 2009
<i>Author(s)</i>	Erkki J. Hollo			
<i>Title of publication</i>	Ennakkovalvonnan keinovalikoiman keventämisnäkyviä (Prospects of reducing range of advance control measures)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 20/2009			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	<p>The objective of the survey was to propose models for the improvement of the current environmental permit system, which, at times, was considered unnecessarily cumbersome. Such proposals were not to risk jeopardising the high quality of environmental protection and citizens' opportunities to influence decision-making. In this respect, the aim was to develop more advanced solution models, rather than reconsidering the usability of previous proposals.</p> <p>1) A problem that might be remedied through coordination lies in the overlapping nature of various permits. In this respect, the joint processing already in use might facilitate more extensive integration.</p> <p>2) As the content of, or a replacement for, the permit system, the scope of the general standards in force could be developed towards becoming a generally binding set of regulations. The formulation of such standards would need to take account of citizens' opportunities to have an influence. Previous proposals have addressed replacing the need for a permit by means of regulatory control. There is nothing substantial to add to this, since such a choice would be largely political and administrative.</p> <p>3) Operators could be given greater scope for self-regulation.</p> <p>4) Germany and Sweden, for instance, use so-called simplified permits, with the idea of curtailing extensive hearing procedures for projects with a limited impact.</p> <p>5) For projects requiring several permits, participation and assessment could be centralised in the most intuitive manner available, in order to minimise overlaps. This would probably require the reorganisation of authorities, granting one of them the position of a so-called central decision-maker, while the others were mainly confined to issuing statements. This proposal is linked to proposal no 1 above.</p> <p>6) As concerns the legal basis for adjoining properties as referred to in Section 28.2 of the Environmental Protection Act, some relaxation of the basis of the permit requirements may prove possible. However, implementing the regulation ex officio might probably prove difficult, and the list of installations probably covers the projects in question anyway. The proprietors of adjoining properties could always employ monitoring procedures retroactively.</p> <p>7) The proposal includes minor suggestions for reducing the need for permits under the Water Act. A more extensive survey might consider whether decision-making in some projects should be completely transferred to the environmental permit system, or to the building permit procedure, through the coordination of permits. As concerns the Water Act, the abandonment of the impact-based permit requirement is probably a more extensive issue, which can only be addressed in connection with the overall reform of said Act. Moreover, some of the previous experiences gained of replacing the permit requirement with a notification procedure were not considered positive.</p> <p>8) Without vitiating the permit system, it should be borne in mind that, ultimately, rendering the permit authority's decision-making procedures more flexible could achieve savings in administrative resources.</p> <p>9) Some of the new regulations under the proposal are intended as indications of the possible content only, not as legal text, since the entire context is not yet clear.</p>			
<i>Keywords</i>	Environmental permit, advance control, administrative procedure, simplified advance control, regulatory control, notification procedure, simplified procedure, self-regulation, coordination			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
		ISBN 978-952-11-3533-0 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)
	No. of pages 64	Language Finnish	Restrictions For public use	Price (incl. tax 8 %)
<i>For sale at/ distributor</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2009			

Selvityksessä on toimeksiannon mukaisesti tehty ehdotuksia malleiksi, joilla vallitsevaa, paikoin tarpeettoman raskaaksi koettua ympäristölupa-järjestelmää voitaisiin kehittää vaarantamatta ympäristönsuojelun tasoa ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä kehitetty aiemmin esitettyjä ehdotuksia pitemmälle meneviä ratkaisumalleja.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT